Über das Erfordernis einer Sanktion der Gesetze nach deutschem Staatsrecht.

Inaugural-Dissertation

zur Erlangung der Doktorwürde

der Juristischen Fakultät der Universität zu Breslau

vorgelegt von

Lothar Wronka

Referendar.

Lüben Schlesien

Stadt-Buchdruckerei Paul Kühn

1911.

Gedruckt mit Genehmigung der Juristischen Fakultät
der Universität Breslau.

Referent: Professor Dr. Brie.
Korreferent: Professor Dr. Leonhard.

Meinem teuren Vater

und

meiner Mutter

in Dankbarkeit gewidmet.

Inhalts-Verzeichnis.

Seite

I. Einleitung.

§ 1. 7

II. Abhandlung.

Erster Abschnitt.

§ 2.

a. Bestimmung des Begriffes Sanktion 7
b. Der Einfluss des französischen Staatsrechts 13

Zweiter Abschnitt.

§ 3. Erfordernis einer Sanktion der Gesetze

a. in den deutschen Monarchieen ausser Preussen 15
b. in den Hansestädten 16

Dritter Abschnitt.

§ 4. Erfordernis einer Sanktion der Gesetze in Preussen.

a. Ansicht der Gegner einer Sanktion der Gesetze in Preussen 20
b. Erklärung des Wortes „Übereinstimmung“ in Art. 62 der preussischen Verfassungsurkunde 21
c. Der König von Preussen ist Träger der Staatsgewalt 22
   1. Begründung aus der Geschichte des preussischen Staates zur Zeit der Entstehung der Verfassungsurkunde . . . 23
   2. Bestimmung des A. L. R., II. 13, § 1, in Verbindung mit der preussischen Verfassungsurkunde 26

Vierter Abschnitt.

§ 5. Erfordernis einer Sanktion der Gesetze nach Reichsstaatsrecht.

a. Geschichtliche Entwickelung des Art. 5 Abs. 1 der Reichsverfassung 30
b. Verhältnis des Art. 5 Abs. 1 der Reichsverfassung zu Art. 7 Abs. 1 32
c. Träger der Reichsgewalt ist die Gesamtheit der verbündeten Regierungen, nicht der Kaiser 35

Fünfter Abschnitt.

§ 6. Erfordernis einer Sanktion der Gesetze in Elsass-Lothringen 37

III. Schluss.

§ 7. 39

Literatur - Verzeichnis.

Aegidis, Zeitschrift für deutsches Staatsrecht und deutsche Verfassungsgeschichte (1863), Bd. I.

Affolter, Grundzüge des allgemeinen Staatsrechts, 1893.

Arndt, In Hirths Annalen, Jahrg. 1886.

– Begriff der gesetzgebenden Gewalt und der Begriff des Kgl. Verordnungsrechtes (Tübingen 1900).

Bornhak, Preussisches Staatsrecht, Bd. I, 1888.

– Im Archiv für öffentliches Recht, Bd. VIII, Jahrg. 1893.

– Allgemeine Staatslehre, 1896.

Brie, Im Archiv für öffentliches Recht, Bd. IV, Jahrg. 1889.

– Theorie der Staatenverbindungen, 1886.

Cosack, Das Staatsrecht des Grossherzogtums Hessen, 1894.

Fleischmann, Der Weg der Gesetzgebung in Preussen, 1898.

Fricker, Die Verpflichtung des Kaisers zur Verkündung der Reichsgesetze.

Frormann, Im Archiv für öffentliches Recht, Bd. XIV, Jahrg. 1899.

Gierke, In Grünhuts Zeitschrift für das Privat- und öffentliche Recht, Bd. VI, 1879.

– Deutsches Privatrecht, Teil I.

Haenel, Die organisatorische Entwicklung der deutschen Reichsverfassung. In seinen Studien zum deutschen Staatsrechte, Teil II.

Hahn, Zwei Jahre preussisch-deutscher Politik, 1866–1867.

Jellinek, Gesetz und Verordnung, 1887.

Kolbow, Im Archiv für öffentliches Recht, Bd. V, 1889.

Laband, Staatsrecht des deutschen Reiches, 4. Auflage 1901, Bd. II.

Lukas, Die rechtliche Stellung des Parlaments, 1901.

Meyer-Anschütz, Lehrbuch des deutschen Staatsrechts, 6. Auflage, 1905.

G. Meyer, Der Anteil der Reichsorgane an der Reichsgesetzgebung, 1889.

Otto Mayer, Deutsches Verwaltungsrecht, Bd. I.

– Staatsrecht des Königreichs Sachsen, in Marquadsens Handbuch des öffentlichen Rechts, Bd. IX, 1909.

Rehm, Im Archiv für öffentliches Recht, Bd. XXV, Jahrg. 1909.

Pabst, Die Sanktions- und die Publikationsfrist für Gesetze nebst einem Überblicke über die Bestimmungen ausländischer Verfassungen (Berlin 1909).
v. Rönne, Das Staatsrecht der preuss. Monarchie, 1881, 4. Auflage, Bd. I.
– Das Staatsrecht des deutschen Reiches, 1877, Bd. I.
Rosenberg, In Hirths Annalen, Jahrg. 1900.
Rosin, Das Polizeiverordnungsrecht in Preussen, 2. Auflage, 1895.
v. Sarwey, Das Staatsrecht des Königreichs Württemberg, II. Bd., 1883.
Scheibke, Die Frist für Sanktion und Publikation von Gesetzen, 1909.
Schmid, In der Zeitschrift für Staatswissenschaft, 1899, 1901 u. 1905.
Schulze, Das preussische Staatsrecht, II. Bd., 1890.
– Lehrbuch des deutschen Staatsrechts, 1886.
Seligmann, Der Begriff des Gesetzes, 1886.
– Abschluss und Wirksamkeit der Staatsverträge, 1890.
v. Seydel, Kommentar zur Verfassungsurkunde für das deutsche Reich, 1897.
Schwartz, Kommentar zur Verfassungsurkunde für den preussischen Staat, 1896.
Stoerk, Handbuch der deutschen Verfassungen, 1884.
Zorn, Das Staatsrecht des deutschen Reiches, I. Bd., 1895.
– In der deutschen Literaturzeitung, 1889.
Zachariae, Staatsrecht, Bd. I, 2. Auflage.

I. Einleitung.

§ 1.

In der staatsrechtlichen Literatur nimmt die Gesetzgebung „als die höchste Funktion des Staates“ [1]) in den modernen Staaten einen breiten Raum ein. Bahnbrechend auf diesem Gebiete ist Laband gewesen. Er hat das Gesetz begleitet auf seinem Werdegange von dem Augenblicke an, der den Wortlaut, den Inhalt des Gesetzes, festlegt, bis zu dem Vorgange, der notwendig ist, um diesen Inhalt zum Gesetz zu machen, und schliesslich bis zu jenen Akten, die das Gesetz in die Öffentlichkeit bringen, die es dem Volke verkünden, damit dieses sich nach ihm richten, ihm gehorchen kann.

Wie noch kein anderer Schriftsteller zuvor, hat Laband in klarer und bestimmter Weise den Gang der Gesetzgebung zergliedert. Er unterscheidet bei der Entstehung des Gesetzes vier verschiedene Stufen: 1. Die Feststellung des Gesetzesinhalts. 2. Die Sanktion. 3. Die Ausfertigung. 4. Die Verkündigung.

Das Schwergewicht bei dieser Einteilung beruht auf der Sanktion.

II. Abhandlung.

§ 2.

a. Bestimmung des Begriffes Sanktion.

Über den Begriff der Sanktion und deren notwendige Zugehörigkeit zu jedem Gesetzgebungsvorgange hat in der staatsrechtlichen Literatur schon Streit bestanden, bevor Laband durch seine eingehende Theorie die ganze Lehre über dieses Gebiet auf eine neue Basis stellte. Labands Theorie hat sich in der staatsrechtlichen Wissenschaft viele Freunde erworben und ist auch heute noch als die herrschende anzusehen. Jede Untersuchung über dieses Stadium der Gesetzgebung, welches als Sanktion bezeichnet wird, knüpft daher naturgemäss an die von Laband entwickelten Sätze an, welche die Sanktion zu einem begrifflich unerlässlichen Element jeglichen Gesetzes erklären.

---

[1]) Meyer-Anschütz, Lehrb. d. deutsch. Staatsrechts, 6. Aufl., S. 27.

1. Lehre Labands.

Nach der Ansicht Labands ist „die Sanktion der Kernpunkt des ganzen Gesetzgebungsvorganges; alles, was vorher auf dem Wege der Gesetzgebung geschieht, ist nur Vorbereitung derselben, alles was nachher geschieht, ist notwendige Rechtsfolge der Sanktion. Der entscheidende und freie Wille, ob etwas Gesetz werden soll, kommt allein bei der Sanktion zur Entfaltung[1].“ Zum Begriffe eines jeden Gesetzes gehört nach Laband[2]) zweierlei: Die Aufstellung eines Rechtssatzes und die Ausstattung dieses Rechtssatzes mit verpflichtender Kraft, oder kurz gesagt, das Gesetz zerfällt in Gesetzesinhalt und Gesetzesbefehl.

Der Gesetzesinhalt ist der Wortlaut des Gesetzes, der formulierte Rechtssatz. Ist dieser Wortlaut gefunden, so ist noch kein Gesetz geschaffen, es fehlt dem Wortlaut die verbindliche Kraft, der Gesetzesbefehl.

Laband behauptet weiter, dass in einzelnen Staaten, besonders in der konstitutionellen Monarchie, die Kompetenz für die Findung des Gesetzesinhaltes einem anderen Organe zustehen könne, wie die Kompetenz für den Erlass des Gesetzesbefehls. Diese müsse dem alleinigen Träger der Staatsgewalt zugeschrieben werden. Die Tätigkeit, durch welche der Gesetzesinhalt mit verbindlicher Kraft, mit Gesetzeskraft ausgestattet wird, ist die Sanktion. Laband zieht den Schluss, dass somit nur dieser Akt als Gesetzgebung im staatsrechtlichen Sinne angesehen werden könne.

Die Laband'sche Lehre wird von den meisten Publizisten der Neuzeit gebilligt.

2. Die Ansicht der Gegner der Laband'schen Theorie.

Man hat gegen Laband ausgeführt, dass eine von dem Hinzielen auf den Gesetzesbefehl völlig abstrahierte Vereinbarung über das, was befohlen werden soll, nicht gedacht werden kann. Vor allem ist es Gierke[3]), der sich gegen eine Scheidung zwischen Gesetzesinhalt und Gesetzesbefehl wendet. Was den Gesetzesinhalt zum Gesetzesbefehl mache, sei lediglich die Natur seines Inhalts als Rechtssatz, aus der er sich ohne weiteres ergebe, und der Rechtssatz hinwiederum enthalte von vornherein den Gesetzesbefehl als notwendiges Moment. Gierke begründet dies damit, dass man eben nicht wollen könne, dass etwas Recht sei, ohne zugleich zu wollen, dass es bindende Kraft habe. Ihm hat sich Schulze angeschlossen[4]), der es mit dem Begriffe Rechtssatz für

---

[1]) Laband, Staatsrecht d. deutsch. Reiches., 4. Aufl., Bd. 2, S. 26, 27.
[2]) a. a. O. S. 2.
[3]) Grünhuts Zeitschrift für öffentl. Recht, Bd. 6, S. 221 ff., 229 u. 230.
[4]) Deutsches Staatsrecht, S. 527 Anm.

unvereinbar hält, „dass dieser etwa nur einen theoretischen Satz oder ein wissenschaftliches Axiom enthält, sondern logisch, den Befehl ihm zu folgen in sich trägt.“ Auch Affolter [1]) bezeichnet es „als ein willkürliches Unterfangen“, die Handlungen des Königs und Parlaments (bei Scheidung zwischen Gesetzesinhalt und Gesetzesbefehl) „unter eine doppelte Kompetenz“ zu stellen.

In den Ausführungen der Gegner ist unzweifelhaft Richtiges enthalten. Allein eine Begründung dafür, dass der Rechtssatz den Gesetzesbefehl von vornherein als notwendiges Moment enthält, kann ich in ihren Ausführungen nicht erblicken. Freilich ist genau genommen „Rechtssatz“ identisch mit „verbindlicher Satz rechtlichen Inhalts“. Ein solcher Satz wird aber erst geschaffen durch Hinzutritt des Gesetzesbefehls. Vorher ist er nur als ein „Satz rechtlichen Inhalts“ anzusehen. In diesem Sinne ist „Rechtssatz“ hier zu verstehen. Auf den Willen desjenigen, der einen Satz rechtlichen Inhalts aufstellt, kommt es gar nicht an. Derjenige Faktor, der sich freiwillig oder beauftragt mit der Feststellung des Inhalts befasst, wird allerdings auch wollen, dass dieser Inhalt Gesetz werde.

Aber durch diesen Willen wird der Inhalt noch nicht Gesetz, eben weil für die Gesetzwerdung des Rechtssatzes dieser Wille völlig belanglos ist. Hierzu ist ein anderer Wille nötig, der Wille des Trägers der Staatsgewalt. Erst mit dem Augenblick, in dem der Träger der Staatsgewalt seinen Willen dahin ausgesprochen hat, dass die bis dahin belanglosen Rechtssätze Gesetze werden sollen, ist das Gesetz entstanden. Nicht lediglich aus der Natur seines Inhalts als Rechtssatz ergibt sich der Gesetzesbefehl ohne weiteres, sondern es ist erforderlich, dass ein „Mehr“ hinzukommt, das dem Rechtssatze verbindliche Kraft erteilt. Diese wird erteilt durch die Sanktion [2]).

3. Die vermittelnde Ansicht.

Zwischen den beiden einander gegenüberstehenden Ansichten lässt sich ein Mittelweg finden, der unter Beseitigung der Schroffheiten beider Ansichten, aber unter Festhaltung des von Laband aufgestellten Satzes, dass im Begriffe Gesetz zwei Elemente, Inhalt und Befehl, vorhanden seien, wohl als der richtige Weg zu betrachten ist.

Klar und einleuchtend führt Meyer [3]) den Nachweis, dass eine äusserliche Scheidung zwischen Gesetzesinhalt und Gesetzesbefehl, wie sie Laband trifft, nicht zulässig ist, wiewohl auch er auf dem Standpunkte steht, dass dem Träger der Staatsgewalt in der Sanktion

[1]) Grundzüge des allgem. Staatsrechts, S. 68, 69.
[2]) Laband, a. a. O. S. 5.
[3]) Anteil der Reichsorgane in der Reichsgesetzgebung.

allein die entscheidende Stimme zukommt [1]). Der von Laband vertretenen Ansicht, dass Gesetzesinhalt und Gesetzesbefehl auch äusserlich von einander getrennte Teile, von denen der eine die Regel selbst, der andere den Befehl ihrer Befolgung enthalte, dürfte nicht zu folgen sein. Oder sollten z. B. bei unserem B. G. B. die Worte: „Wir Wilhelm ..... verordnen ..... was folgt ....." der Gesetzesbefehl und die sich daran anschliessenden 2385 Paragraphen der Gesetzesinhalt sein? Nein, der Gesetzesinhalt ist das ganze Gesetz einschliesslich der Sanktionsformel. Vorher gab es nur unverbindliche Sätze rechtlichen Inhalts, die nicht schon den Rechtsbefehl in sich trugen.

Der Sanktionsbefehl liegt nicht nur in der Sanktionsformel, sondern in jedem Paragraphen eines Gesetzes. Eine solch äusserliche Scheidung ist nicht zulässig. „Gesetzesinhalt und Gesetzesbefehl sind miteinander untrennbar verbunden. Der Gesetzesbefehl ist keineswegs bloss in der Einleitungsformel oder in einem analogen Schlusspassus, sondern auch in den Rechtssätzen enthalten, welche den Inhalt des Gesetzes bilden [2])." Mithin hat auch richtigerweise die Volksrepräsentation, sei es der Landtag in den konstitutionellen Einzelstaaten oder der Reichstag im Reiche, nicht allein Anteil an der Feststellung des Gesetzestextes, sondern sie gibt zugleich in der Aufstellung des Rechtssatzes ihre Zustimmung, dass das, was das Parlament mit beraten hat, vom Träger der Staatsgewalt erlassen werden soll, mit anderen Worten, die Volksrepräsentation beteiligt sich, wenn auch nur mittelbar, an dem Erlasse des Gesetzesbefehls auf Grund der von ihr vorher formulierten Rechtssätze, die aber als solche – und das ist im Gegensatz zu Gierke wieder zu betonen – verbindliche Kraft keineswegs enthalten.

Das Wort „Gesetzesbefehl" selbst führt leicht zu Missverständlichkeiten. Wiewohl Laband selbst dafür Bezeichnungen wie „Ausstattung mit verbindlicher Kraft" oder „Ausstattung eines Rechtssatzes mit äusserer Autorität" setzt, trägt man den Begriff Befehl hinein, der dabei eine untergeordnete Rolle spielt. Es kommt bei dem Sanktionsvorgang lediglich darauf an, dass dem ohne Rechtsverbindlichkeit auf dem Papier stehenden Rechtssatze verbindliche Kraft gegeben wird, dass dieser leere Wortlaut versehen wird mit Kraft, so dass Richter und Beamte ihn als Richtschnur anzuerkennen verpflichtet sind, und das Volk ihm gehorchen muss. Ob dieses Kraftverleihen nun geschieht durch einen Befehl, durch einen Beschluss, oder durch eine andere Äusserung, ist gleichgültig. Keineswegs braucht der Gesetzesbefehl in befehlender Form gegeben zu werden. Erforderlich ist nur, dass der Faktor, der diese Äusserung tut, die

---

[1]) a. a. O. S. 37.

[2]) Meyer, a. a. O. S. 29.

Macht hat, und dass dieser Wille deutlich erkennbar in Erscheinung tritt. Hält man nun daran fest, dass der Gesetzesbefehl durchaus nicht in befehlender Form zu ergehen braucht, so ist auch die Lehre Meyers sehr verständlich, wenn sie dem Volke, der Volksrepräsentation, eine Teilnahme am Erlasse dieses Gesetzesbefehls zubilligt, die Teilnahme, die in dem Wollen liegt, dass der Rechtssatz Rechtskraft erlange, Gesetz werde, und sie ist um so eher zu akzeptieren, als Meyer insofern ganz auf dem Laband'schen Standpunkte steht, dass die eigentliche Entscheidung selbst stets in die Hand des Trägers der Staatsgewalt gelegt ist. Zu weit geht Rehm[1]), der behauptet: „Wenn die Volksvertretung nicht zugestimmt hat, ist das ganze Gesetz, nicht bloss der Gesetzesinhalt, nichtig. Deshalb bezieht sich die Zustimmungsbefugnis nicht bloss auf den Gesetzesinhalt, sondern auf den Gesetzesbefehl. „Sanktionieren" heisst „bestätigen". Daher muss das Parlament vorher etwas ganzes, auch den Gesetzesbefehl, hergestellt haben." Hiernach erscheint der ganze Sanktionsakt gerade verschoben. Der Gesetzgeber ist ja demnach das Parlament. Den Monarchen hält Rehm (a. a. O. S. 403) nur für einen Mitträger der Staatsgewalt, der nur auf ein Bestätigungsrecht beschränkt ist, nur darauf, dass er feststellt, dass das Parlament ein Gesetz geschaffen habe. Die gesetzliche Willenserklärung ist nach Rehm mithin ein Gesamtakt von Krone und Parlament. Das Gewagte seiner Behauptung scheint ja auch Rehm selbst zu fühlen, denn er fügt doch seinen Ausführungen bei: „Das Parlament darf aber nicht allein einen unmittelbar die Untertanen verpflichtenden Akt vornehmen." Rehm verkennt gleichfalls das Wesen der Sanktion, scheint aber doch insofern der Krone eine bevorzugtere Stellung zuzusprechen, als sie das Zustandekommen des Gesetzes „bestätigen" muss, während ohne diese „Bestätigung" ein verpflichtender Akt nicht zustande kommt.

Dieselbe Mittelmeinung, wie Meyer, vertritt auch Rosin[2]) und Jellinek[3]). Besonders dieser wendet sich, wiewohl er mit Laband daran festhält, dass der Sanktionsakt für die Entstehung des Gesetzes der juristisch massgebende ist, gegen die Trennung von Gesetzesinhalt und Gesetzesbefehl. Nicht damit ist die Tätigkeit der Volksvertretung erschöpft, den Gesetzesinhalt festzustellen, nein, sie nimmt auch daran teil, schon bei der Feststellung des

---

[1]) Archiv für öffentliches Recht, Bd. 25, Jhrg. 1909, S. 404.

[2]) Das Polizeiverordnungsrecht in Preussen, a. a. O. S. 225. N. 1.

[3]) Gesetz und Verordnung. Laband selbst scheint die gänzliche Auseinanderreissung von Gesetzesinhalt und Gesetzesbefehl nicht mehr voll aufrecht zu erhalten. Er sagt, dass man die Unterscheidung zwischen der Feststellung des Gesetzesinhalts und des Gesetzesbefehls nicht in der Art missverstehen darf, dass man diese beiden Erfordernisse gänzlich auseinanderreisst und isoliert, da beide notwendige Bestandteile des Gesetzgebungsgeschäftes bilden. Jellinek, a. a. O. S. 318, Anm. 8.

Gesetzestextes darüber zu beraten, dass durch den Willen des Monarchen das Gesetz einmal als solches erlassen werden solle. Genau wie der Monarch, nimmt auch das Volk daran teil, dass das, was als Gesetzesinhalt beschlossen worden ist, auch als Gesetz erlassen werden solle. Der Monarch ist trotzdem im Vollbesitze des Imperiums[1]). Die freie Entschliessung des Monarchen wird durch die Zustimmung der Kammern keineswegs aufgehoben.

Die Meyer-Jellinek'sche Theorie hat wiederum Lukas einer eingehenden Kritik unterzogen. Er[2]) erhebt nämlich den Einwand, dass eine rechtlich relevante, d. h. zum Eintritte der Verpflichtung der Untertanen rechtlich erforderliche Erklärung des Wollens des Gesetzesinhalts, die nicht zugleich Erteilung des Gesetzesbefehls wäre, undenkbar ist. Es ist nach ihm eine rechtlich relevante Erklärung des Willens des Gesetzesinhalts gleich Erteilung des Gesetzesbefehls; beide Ausdrücke sind also Synonyma zur Erklärung ein- und derselben Handlung. Diese Anschauung lässt sich aber mit dem bisher festgestellten Wesen der Sanktion nicht vereinbaren. Wir halten daran fest, dass die Sanktion ein Recht des Trägers der Staatsgewalt ist. Würden wir Lukas folgen, so gelangten wir zu dem Schlusse, dass Parlament und Herrscher völlig gleichgestellt sind, dass sie an dem Zustandekommen des Gesetzes einen gleichwertigen Anteil haben[3]).

Nun ist aber nicht zu verstehen, warum Jellinek die Sanktion, die er „für einen juristisch massgebenden Akt" im Gesetzgebungsvorgange hält, nur für einen „inneren Vorgang in der Monarchenpersönlichkeit, als ein Wollen des Gesetzesinhalts und Entschluss, denselben anzubefehlen" ansieht[4]). So richtig sonst seine Auffassung ist, die eine formalistische Scheidung von Gesetzesinhalt und Gesetzesbefehl missbilligt, so verwunderlicher seine Auffassung über den Sanktionsbegriff selbst! Die Sanktion ist für ihn ein innerer Akt. Ein innerer Vorgang in der Persönlichkeit eines Menschen ist aber fraglos ohne Bedeutung, wenigstens staatsrechtlich. Was nützt das Wollen eines Gesetzesinhalts, was nützt der Entschluss, denselben anzubefehlen, wenn dieses Wollen und dieser Befehl der Aussenwelt nicht mitgeteilt wird. Ein Wille, der nicht erklärt, d. h. äusserlich erkennbar gemacht ist, gilt juristisch als nicht vorhanden[5]). Wäre die Sanktion wirklich ein innerer Vorgang in der Monarchen-

[1]) Jellinek, a. a. O. S. 315 ff.

[2]) Rechtliche Stellung des Parlaments, S. 121.

[3]) Während Rehm dem Staatsoberhaupte wenigstens noch ein Bestätigungsrecht zubilligt, hat nach Lukas der Träger der Staatsgewalt dieses nicht, da es nach seiner Meinung keinen einheitlichen Träger der Staatsgewalt gibt. Es erteilt demnach auch die Volksvertretung mit ganz gleichem Rechte und mit derselben verpflichtenden Kraft die Sanktion.

[4]) a. a. O. S. 319.

[5]) Laband, a. a. O. S. 11.

persönlichkeit, dann kann ja kein Mensch wissen, ob der Monarch ein Gesetz sanktioniert hat. Und daraus ergäbe sich ja ohne weiteres die Bedeutungslosigkeit der Sanktion.

Mit Recht nimmt Brie[1]) zu dieser Auffassung Stellung und hält sie für verfehlt. Sehr treffend wendet er ein, wie es mit der Auffassung Jellineks zu vereinigen sei, dass in den weitaus meisten Verfassungen der konstitutionellen Staaten der Sanktion als eines nach aussen hin in Erscheinung tretenden Vorgangs Erwähnung getan wird, indem die Verfassungen dieselbe nicht nur dem Monarchen zuweisen, sondern auch die Form und die Zeit der Erteilung derselben regeln? Die Sanktion ist daher nicht das Wollen des Gesetzesinhalts, sondern der Ausspruch des Wollens, dass ein Rechtssatz Gesetz sein solle. Die Sanktion ist also nicht ein innerer Vorgang, der Entschluss, dass ein Entwurf Gesetz werden solle, sondern die Äusserung dieses Entschlusses, ein formeller Regierungsakt[2]).

Es ist also unter Sanktion die Ausstattung eines Rechtssatzes mit verbindlicher Kraft zu verstehen, ein Ausdruck, der auch sprachlich zutreffender ist, als der zu einer Missverständlichkeit führende Ausdruck „Erteilung des Gesetzesbefehls".

b. Der Einfluss des französischen Staatsrechts.

Steht also fest, was unter Sanktion zu verstehen ist, so müssen wir, ehe wir der Frage näher treten, ob und inwieweit sich der Sanktionsbegriff in die Gesetzgebung des deutschen Reiches und der deutschen Einzelstaaten einordnen lässt, einen Blick auf das französische Staatsrecht werfen. Denn die Entwickelung des französischen Rechts ist in dieser Beziehung von grösster Bedeutung für unser gegenwärtiges Staatsrecht geworden. Das französische Recht kannte nämlich schon lange vor der Geburtsstunde eines modernen konstitutionellen deutschen Staatsrechts die Sanktion der Gesetze. Die von uns gegebene Bestimmung des Begriffes Sanktion gilt auch für das französische Staatsrecht. Auch dieses versteht darunter die Ausstattung eines Rechtssatzes mit verbindlicher Kraft, auch dieses erblickt in der Sanktion ein Erfordernis für das Zustandekommen eines Gesetzes. Freilich vermischte sich dieser Akt des öfteren mit anderen Stadien der Gesetzwerdung. Die Sanktion ist aber das spezifische Rechtsinstitut des französischen Rechtes und ist dort kraft positiver Vorschrift in den einzelnen Verfassungen vorhanden. Verfehlt ist es, die Sanktion im französischen Rechte nur „als die Zustimmung des Staatsoberhauptes zu dem von der Volksvertretung genehmigten Gesetzentwurf" zu bezeichnen[3]). Nein,

[1]) Archiv für öffentliches Recht, Bd. IV, S. 20.

[2]) Fleischmann, Weg der Gesetzgebung in Preussen, S. 65. Ein formloser Akt, wie Arndt annimmt, ist die Sanktion nicht.

[3]) Rosenberg, Die Sanktion der Reichsgesetze in Hirths Annalen, 1900. S. 579 ff.

sie ist mehr als das, sie ist das Recht des Trägers der Staatsgewalt, den Rechtssatz zum Gesetze werden zu lassen. Vor der Revolution von 1789 ging die Sanktion und die Erklärung des Gesetzes vom Könige aus, während die Verkündung Sache der Gerichtshöfe war; auch die Gesetzgebung von 1789 liess es bei der Erklärung der Gesetze durch den König verbleiben. Allerdings war der Sanktionsbegriff verdunkelt, denn Sanktion und Promulgation, Ausfertigung der Gesetze, fielen ununterscheidbar zusammen. Dass aber trotzdem auch bei dieser Vermischung immer noch das Recht des Königs als des alleinigen Sanktionators der Gesetze gewahrt wird, zeigt sich in der in dem Gesetz vom 9. November 1789 vorgeschriebenen „Promulgationsformel“: „L'Assamblée nationale a decrété et nous voulons et ordonnons ce qui suit . . .“

Nach der Unterdrückung des Königtums hob sich die Promulgation auch wieder in der äusseren Erscheinung von der Sanktion ab, indem dem Konsul die Promulgation zustand, während die Sanktion ihrem rechtlichen Wesen entsprechend vom Corps législatif als der Vertretung des Volkswillens, der die Staatsgewalt verkörperte, ausging. Sah man also in der Sanktionierung der Gesetze immer den eigentlichen Gesetzgebungsakt, der in den Händen des jeweilen Machtträgers liegt, so tritt uns doch eine Vermischung von Sanktion und Promulgation wieder in der späteren Verfassungsgeschichte entgegen. So schreibt Art. 1 des code civil der Promulgation eine Wirkung zu, die nicht ihr, sondern der Sanktion zukommt, indem er bestimmt, dass die Gesetze en vertu de la promulgation vollstreckbar sind. Scharf fallen aber Sanktion und Promulgation nach der Restaurierung auseinander. Ganz deutlich zeigt sich jetzt, dass die Sanktion dem Träger der Staatsgewalt allein zukommt. Sowohl die Charte von 1814, wie die Charte von 1830 bestimmen: Le roi seul sanctionne et promulgue les lois. Insbesondere durch die Charte von 1814 erklärte Ludwig XVIII., dass alle Gewalt vom Könige ausgehe und dass er nur in Ausübung seiner Befugnisse von der Mitwirkung der Kammern abhänge. Ausdrücklich ist das Recht des Königs ausgesprochen, dass er als Träger aller Gewalt die Gesetze sanktioniert, dass er der eigentliche Gesetzgeber ist. Im französischen Rechte bedeutete die Sanktion also nicht die Zustimmung zu dem von der Volksvertretung genehmigten Gesetzentwurfe, sie bedeutet Erlass des Gesetzes [1]).

Das französische Verfassungsrecht diente nun zum Vorbilde der deutschen Verfassungen. Das französische Recht kannte also die Sanktion der Gesetze, es bestimmte sie als das ausschliessliche

---

[1]) vergl. dazu Laband, a. a. O. S. 15, 16, Meyer-Anschütz, a. a. O. S. 137, Rosenberg, a a. O.

Recht des Trägers der Staatsgewalt. Nun sind zahlreiche Bestimmungen der französischen Verfassung in die deutschen Verfassungen fast wörtlich übernommen worden, und es wird sich die Sanktion mithin in dem von uns niedergelegten und festgestellten Begriffe auch in diesen finden.

---

2. Abschnitt.

§ 3.

Erfordernis einer Sanktion der Gesetze.

a. In den deutschen Monarchieen ausser Preussen.

Wir haben gesehen, dass jeder Rechtssatz der Ausstattung mit verbindlicher Kraft bedarf, und dass dieser Akt, soweit ein einheitlicher Träger der Staatsgewalt da ist, als Sanktion zu bezeichnen ist. Wie nun das französische Staatsrecht den Begriff Sanktion kannte, so finden wir ihn auch in den meisten Verfassungsurkunden der deutschen Staaten.

Es hat nach herrschender Meinung die Sanktion ihre Heimat in der konstitutionellen Monarchie. Man hat den Begriff der Sanktion aus dem Wesen der Monarchie gefolgert, mit Recht; er ist aber auch aus dem Wesen des Gesetzes selbst zu folgern.

Werfen wir einen Blick auf einige der Verfassungen. So finden wir in Titel VII, § 30, Bayrische Verfassungsurkunde: „Der König allein sanktioniert die Gesetze und erlässt dieselben mit seiner Unterschrift.“ Denselben Wortlaut finden wir im § 172 Absatz 6 der Württembergischen Verfassungsurkunde. Ferner lautet § 112 der Sächsischen Verfassungsurkunde: „Alle ständischen Beschlüsse, welche auf eine Angelegenheit des Landes Bezug haben, bedürfen, um wirksam zu werden, der ausdrücklichen Sanktion des Königs.“ Schliesslich sei noch § 65 des revidierten Staatsgrundgesetzes für das Fürstentum Reuss erwähnt, wo es heisst: „Der Fürst sanktioniert die Gesetze[1]).“ Ganz ähnliche und fast gleichlautende Wendungen kehren in der oldenburgischen, sachsen-altenburgischen, braunschweigischen Verfassung wieder.

Hier ist also unzweideutig das Sanktionsrecht des Monarchen anerkannt. Die Notwendigkeit der Sanktion der Gesetze, die wir aus dem Begriffe selbst folgerten, ist hier gegeben. In den monarchischen Staaten ist der herrschenden und richtigen Meinung nach Träger der Souveränität der Monarch.

---

[1]) vergl. Stoerk, Handbuch der deutschen Verfassungen.

Was soll die Bezeichnung „der König allein sanktioniert die Gesetze“ oder „der König allein erlässt die Gesetze“ und ähnliches mehr, wohl bedeuten, als dass der massgebende Faktor der Gesetzgebung derjenige ist, der als der eigentliche Gesetzgeber anzusehen ist, der Monarch? So schreibt auch Cosack in seinem Staatsrecht des Grossherzogtums Hessen: „Ein Gesetz kommt dadurch zustande, dass der Grossherzog einem vom Landtage genehmigten Gesetzentwurf durch seinen landesherrlichen Befehl (Sanktion) die verpflichtende Kraft verleiht und den Entwurf demnächst im Regierungsblatte verkündigt.“ Und bei v. Sarwey finden wir die Worte: „Der Gesetzentwurf wird Gesetz erst durch die Kundgebung der Entschliessung des Staatsoberhauptes, dass er Gesetz sein soll. Diese Kundgebung folgt in der Sanktion des Gesetzes[1]).“ Wie stimmt damit die von Rehm vertretene Ansicht (S. 11).

In falscher Argumentation setzt sich Rehm (a. a. O. S. 404) mit den Bestimmungen der Verfassungen in einen grellen Widerspruch. Um seine Ansicht zu halten, folgert er so: Die betreffenden Verfassungen erwähnen bei Ordnung des Gesetzgebungsverfahrens zweimal den Fürsten. Einmal, und zwar zuerst, sagen sie „ohne Zustimmung des Landtags darf kein Gesetz erlassen werden“ oder der Charte folgend, „die gesetzgebende Gewalt wird vom König und Landtag gemeinsam ausgeübt“. Dann schreiben sie, ebenfalls der Charte folgend: „Der Fürst sanktioniert die Gesetze und macht sie bekannt.“ Also, meint Rehm, kann Sanktion hier unmöglich Erlass des Gesetzesbefehls bedeuten, da ja sonst der Gesetzgeber — sich widersprechend — sagen würde: „Der Fürst erlässt das Gesetz gemeinsam mit dem Landtage“ und dann „er erlässt es allein“. Nach Rehm kann hier Sanktion nur heissen, „feierliche Erklärung des vorher zustande gekommenen Gesetzgebungswillens.“

Rehm verkennt somit die Tätigkeit des Landtages, der keineswegs den Gesetzesbefehl allein erteilt und nur der Krone ein Bestätigungsrecht lässt. Nein, gerade die Verfassungen der oben erwähnten Monarchieen lassen keinen Zweifel zu, dass sie nur in dem Monarchen den eigentlichen Sanktionator der Gesetze erblicken, der Gesetze, zu deren Zustandekommen allerdings das Parlament seine Zustimmung gegeben hat.

b. In den Hansestädten.

Ganz abseits stehen und bilden eine in den übrigen Rahmen der deutschen Verfassungen nicht unterzubringende Gruppe die drei Stadtrepubliken: Hamburg, Lübeck und Bremen. Hier stösst

[1]) v. Sarwey, das Staatsrecht des Königreichs Württemberg, 2. Bd., S. 31.

man bei Beantwortung der Frage, ob eine Sanktion der Gesetze erforderlich ist, auf Schwierigkeiten. Diese drei Stadtrepubliken kennen das Institut der Sanktion dem Namen nach nicht. Doch ein solcher Mangel rechtfertigt noch keinen Schluss darauf, dass auch das Wesen dieses Begriffes den freien Städten fremd sei.

Ein derartiger Syllogismus harrt also seines Beweises. In der staatsrechtlichen Literatur ist dieser Punkt im allgemeinen nur wenig erörtert. Der Artikel 61 der Hamburger Verfassung vom 13. Oktober 1879[1]) lautet: „Die Gesetzgebung beruht auf dem übereinstimmenden Beschluss des Senats und der Bürgerschaft. Der Senat verkündet die Gesetze, vollzieht dieselben und erlässt die nötigen Vollzugsverordnungen.“ Nach Art. 6 der Hamburger Verfassung steht die höchste Staatsgewalt dem Senat und der Bürgerschaft gemeinschaftlich zu. Nach Bremer Staatsrecht ist zum Erlasse eines Gesetzes der übereinstimmende Beschluss von Senat und Bürgerschaft erforderlich[2]). Ganz ähnlich ist es in Lübeck.

Während die Lübecker Verfassung auch davon spricht, dass die Staatsgewalt dem Senat und der Bürgerschaft gemeinschaftlich „zustehe“, sagt die Bremer Verfassung „zur Ausübung der Staatsgewalt bestehen Senat und Bürgerschaft“. Meines Erachtens ist das zutreffender. Denn der Senat und die Bürgerschaft sind nicht die „Träger der Staatsgewalt“. Aus dem missverständlichen Worte „zustehen“ kann man das meines Erachtens nicht schliessen. Was bedeutet Träger der Staatsgewalt? Man versteht darunter die im Staate herrschende höchste Macht. Sie kommt zum Ausdruck in denjenigen Organen, welche allen anderen übergeordnet sind und die obersten Herrschaftsrechte ausüben[3]). Die Staatsgewalt ist unabhängig von der Existenz der speziellen Organe, in welchen sie sich verkörpert. Als oberstes Organ der Staatsgewalt kommt nur der Träger der Staatsgewalt in Betracht. Seine Stellung ist nicht Herrschaft im Staat, sondern Organschaft. Seine Funktionen kann er weiter übertragen an einen oder mehrere Organe. Spricht man vom Subjekt der Souveränität, so hat man richtiger Anschauung nach den Staat selbst oder „die ideale Persönlichkeit des Staates“ zu verstehen[4]). Wenden wir die hier erörterten Begriffe auf die Reichsstädte an. Subjekt der Souveränität in den Hansestädten ist die ideale Persönlichkeit derselben, Träger der Souveränität das Volk. Verfassungsmässig hat das Volk die Ausübung der Souveränitätsrechte zwei Organen, Senat und Bürgerschaft, übertragen. Ihnen steht die Staatsgewalt also nicht kraft eigenen Rechtes zu,

---

[1]) vergl. Stoerk, a. a. O.
[2]) Stoerk, a. a. O. S. 599.
[3]) Meyer-Anschütz, a. a. O. S. 16.
[4]) Meyer-Anschütz, a. a. O. S. 17.

sondern sie üben sie gemeinsam aus kraft Übertragung durch das Volk. Senat und Bürgerschaft üben also als Organe des Volkes die Sanktion aus.

Somit ist ja das von Laband erforderte Prinzip der Einheitlichkeit der Staatsgewalt, die für den Sanktionsbegriff notwendig ist, gewahrt. Freilich müssen wir vor Augen halten, wie auch G. Meyer[1]) treffend ausführt, dass man die Einheitlichkeit der Staatsgewalt nicht dahin zu verstehen hat, dass nur eine einzelne Person oder ein Kollegium Träger dieser Staatsgewalt, mithin auch der eigentlichen Gesetzgebungsbefugnisse sein müsse, sondern dass sich sowohl darin mehrere besondere Organe teilen können. Vielmehr will die Lehre von der Einheitlichkeit der Staatsgewalt nur besagen, dass nicht gleichzeitig mehrere Träger derselben zu vollem Recht existieren dürfen, so dass möglicherweise zwei verschiedene massgebende Willensäusserungen vorliegen könnten.

Der hier aufgestellten Ansicht wird in der staatsrechtlichen Literatur widersprochen[2]). Die Sanktion der Gesetze in den Hansestädten wird geleugnet. Auf diesem Standpunkte stehen auch zwei Schriftsteller neuesten Datums, Pabst und Scheibke.

Pabst[3]) weist darauf hin, dass die Sanktion nur dort ein selbständiger Akt im Entwickelungsprozesse des Gesetzes sein kann, der zwar mit anderen Akten zeitlich zusammenfallen kann, aber nicht muss, wo der die Sanktion bildende entscheidende Entschluss in der Hand eines einzigen Staatsorgans ruht. Anders dagegen dort, wo dieselben Organe, welche an der Bildung des Staatswillens beteiligt sind, auch dafür zuständig sind, gemeinsam den entscheidenden Entschluss zu fassen, dass der Staatswille als Gesetz ins Leben trete, wie z. B. in den freien Städten Senat und Bürgerschaft. Weiter meint Pabst, „hier wird der entscheidende Entschluss nicht durch den Beitritt eines Organs zu den Beschlüssen eines oder mehrerer anderer Organe gefasst, sondern er entsteht notwendig durch die und mit den die Bildung des Willens betreffenden übereinstimmenden Beschlüssen der für die Willensbildung zuständigen Organe und muss daher mit diesen Beschlüssen in einen Akt zusammen fallen. Damit kommt die Sanktion in diesen Verfassungen als selbständiger und den an der Willensbildung beteiligten, aber nicht die Entscheidung herbeiführenden Beschlüssen anderer Organe gegenüberstehender Akt in Wegfall.“ Gleich im Anschluss hieran mag Scheibkes[4]) Meinung folgen. Er geht davon aus, dass die gesetzgebenden Organe in den Hansestädten Senat und Bürgerschaft seien, dass diese sich aber nicht zu einander verhielten wie Ober- zu Unter-

[1]) Anteil d. Rechtsorgane, S. 11, 19.
[2]) vergl. Kolbow, Archiv für öffentl. Recht, Bd. 5, S. 93; Rosenberg, a. a. O. S. 586, 587.
[3]) Die Sanktions- und Publikationsfrist für Gesetze ... S. 2.
[4]) Die Frist für Sanktion und Publikation von Gesetzen, S. 71, 72.

haus, sondern dass der Senat im allgemeinen die Funktion vollziehe, die in der Monarchie dem Monarchen zustünde. Doch sei der Senat nicht, wie der Monarch, der alleinige Träger der Staatsgewalt und die Bürgerschaft ein bloss beschränkendes Element, sondern beide Organe trügen die Staatsgewalt gemeinsam. (Meiner eben entwickelten Ansicht nach müsste es heissen: üben aus.) Dass dem Senat ein Sanktionsrecht nicht zustehe, drücke – der hier bereits erwähnte – Art. 61 Abs. 1 der Hamburger Verfassung aus. Dies zeige sich besonders bei den Gesetzen, die aus der Initiative des Senats entspringen. Wäre ein solcher Gesetzesvorschlag von der Bürgerschaft unverändert angenommen, so sei er Gesetz. Die Sanktion bestehe in dem Rechte, stets in der Hinterhand dem Entwurfe endgiltig zuzustimmen, gleichgiltig von welchem Organe die Initiative ausgegangen sei. Ein solches Recht, noch einmal zu Worte zu kommen, besitze der Senat nicht.

Während Scheibke eine Sanktion der Gesetze deshalb leugnet, weil diese nicht dem Senat zusteht, scheint Pabst nicht gerade die Sanktion als solche zu bestreiten, sondern vielmehr die Sanktion als selbständigen Akt. Nun hat allerdings Laband bei der Aufstellung der 4 Stadien des Gesetzgebungsvorganges an selbständige Akte gedacht. Da nun in den Hansestädten der Sanktionsbeschluss mit dem Endbeschluss über den Rechtssatz zusammenfällt, so lässt sich allerdings die Ansicht, dass eine Sanktion für die Gesetze der Hansestädte nicht erforderlich ist, halten.

Allein dabei ist doch verkannt, dass die Ausstattung „eines Gesetzesinhalts mit Gesetzeskraft“ – das ist eben die Sanktion – nicht mit logischer Notwendigkeit in einem selbständigen Akte zu geschehen braucht.

Man kann, weil der Akt, durch welchen einem Rechtssatze verbindliche Kraft erteilt wird, mit anderen Akten zeitlich zusammenfällt, gleichgiltig, ob er zusammenfallen muss oder ob er nur zusammenfallen kann, doch nicht leugnen, dass dem Rechtssatze verbindliche Kraft erteilt, dass das Gesetz sanktioniert worden ist. „Die tatsächliche Nichtunterscheidbarkeit mehrerer Akte im Gesetzgebungsvorgange ist kein Argument gegen die Annahme des Vorhandenseins von begrifflich zu scheidenden Bestandteilen[1].“

Ebensowenig wie Festsetzung des Gesetzesinhalts und Sanktion in den Hansestädten zu unterscheiden sind, ist in den Monarchieen Sanktion und Ausfertigung zu unterscheiden. Aber sie ist, wenn somit auch kein selbständiger, aber ein Akt, der eine juristisch relevante Tatsache erzeugt[2].

---

[1]) Fleischmann, a. a. O. S. 59.

[2]) Jellinek, a. a. O. S. 320, Anm. 9, hat durchaus recht, wenn er die Sanktion in den Hansestädten für in juristisch wahrnehmbaren Formen erscheinende Kollegialbeschlüsse hält.

Hält man nun daran fest, dass in den drei freien Städten das Volk in seiner Gesamtheit der eigentliche Sanktionator ist, und dass dieses seine Sanktionsbefugnis den beiden genannten Organen verfassungsmässig nur übertragen hat, so kann man keinen Anstoss nehmen, dass scheinbar zwei koordinierte Faktoren die Gesetze sanktionieren. Aus dem Wesen der Sanktion als Ausstattung eines Rechtssatzes mit verbindlicher Kraft ergibt sich auch die Notwendigkeit derselben für die deutschen Hansestädte.

---

3. Abschnitt.

§ 4.

Erfordernis einer Sanktion der Gesetze in Preussen.

a. Ansicht der Gegner eines Sanktionserfordernisses in Preussen.

In der preussischen Verfassungsurkunde ist von einem Sanktionsrechte des Königs nirgends die Rede. Aus dem Fehlen einer derartigen Bestimmung folgern nun einzelne Schriftsteller, dass eine Sanktion der Gesetze in Preussen nicht erforderlich sei. Insbesondere ziehen sie zum Beweis für die Richtigkeit ihrer Ansicht die Bestimmung des Art. 62 der preussischen Verfassungsurkunde heran: „Die gesetzgebende Gewalt wird gemeinschaftlich ausgeübt durch den König und zwei Kammern. Die Übereinstimmung des Königs und beider Kammern ist zu jedem Gesetze erforderlich.“ Was kann das auf den ersten Blick anders zu bedeuten haben, als dass hier im Gegensatz zu den übrigen deutschen Monarchieen die Kammern und der König hinsichtlich der Gesetzgebung gleichwertige Faktoren sind? So ist auch in der Tat gefolgert worden, und man hat dem Könige von Preussen das Sanktionsrecht bestreiten wollen.

Die Hauptbegründung der Gegner eines Sanktionsrechts bildet der Ausdruck „Übereinstimmung“. Gewiss wird sich jeder auf den ersten Blick dieses Wort so auslegen, dass eine blosse Gleichheit der Willensrichtung von Monarch und Landtag zum Gesetze erforderlich ist, und nicht mehr, insbesondere nicht eine Sanktion durch den Monarchen. Diesen Sinn *muss* derjenige dem Wort „Übereinstimmung“ beilegen, der die Sanktion des Königs leugnet. Wir finden eine derartige Auffassung bei Kolbow, Haenel, Zachariae und Seligmann. Nach Kolbow[1]) ist das Parlament Mitfaktor der Gesetz-

[1]) a. a. O. S. 90, 91.

gebung in Preussen. Beide Kammern und König stehen sich gleichwertig gegenüber. Im Gegensatz zu den übrigen Verfassungen genügt hier der gegenseitige Konsens, denn Beschlussfassung des Königs und Übereinstimmung des Parlaments sind ihrem Wesen nach genau dasselbe. Auch Haenel[1]) hält König und Parlament für gleichberechtigt, da sich beide in gleicher, rechtlicher Kraft bedingen; nicht die Zustimmung der Volksvertretung ist die Bedingung zu dem Gesetzeserlass seitens des Monarchen, vielmehr sind beide konstitutionelle Organe zu gleichem Rechte beteiligt. Zachariae[2]) spricht von einer Gewaltenteilung in Preussen und von einem ideellen Miteigentum des Volkes an der Gesetzgebung. Endlich steht auch Seligmann[3]) auf dem Standpunkt, dass das Parlament eine dem Könige gleich berechtigte Stellung, was den Gesetzgebungsapparat anbetrifft, hat. Er erklärt ausdrücklich: „Ich schliesse mich den Gegnern des sogenannten monarchischen Prinzips an."

b. Erklärung des Wortes „Uebereinstimmung" in Art. 62 der preussischen Verfassungsurkunde.

Die Gegner legen also den Hauptwert auf das Wort „Übereinstimmung". Dieses Wort kann aber auch anders ausgelegt werden. Schmid[4]) macht darauf aufmerksam, dass man das Wort „Übereinstimmung" auch dahin verstehen könne, dass es soviel bedeute wie „beiderseitiges Zustimmungsrecht in sich schliessende Art des Zusammenwirkens" von Volksvertretung und Monarch. Diese Wortdeutung klingt ja zunächst arg geschraubt, ja fast unverständlich. — Was aber Schmid damit sagen will, wird klar, wenn er dazu den Gegensatz bildet, dass ein Teil keine zustimmende beschliessende, sondern eine bloss beratende Stimme hätte. Eine derartige Auffassung ist nicht gerade von der Hand zu weisen, besonders nicht, wenn man den historischen Entwickelungsgang der konstitutionellen Verfassung Preussens berücksichtigt. In dem Finanzedikt von 1810 behielt sich der damalige König Friedrich Wilhelm III. von Preussen vor, der Nation eine zweckmässig eingerichtete Repräsentation zu geben. Diese sollte, wie die folgenden Worte „deren Rat wir gern benutzen", zeigen, nur beratende Stimme haben[5]). Dieselbe Tendenz weist auch der § 4 der Verordnung über die zu bildende Vertretung aus dem Jahre 1815 auf. Auch das Gesetz über die Bildung der Provinzialstände aus dem Jahre 1825 gab diesen Ständen nur das Recht der Beratung des Königs, nicht der Beschliessung. Auch der

[1]) Haenel, a. a. O. S. 151.
[2]) Staatsrecht, Bd. I, S. 326 u. 329.
[3]) Abschluss von Staatsverträgen, S. 260.
[4]) Zeitschrift für Staatswissenschaft, 1901, S. 301 ff.
[5]) Vgl. dazu Schmid, a. a. O. S. 303.

Vereinigte Landtag erhielt durch das Königliche Patent vom 3. Februar 1847 nur beratende Stimme bei der Gesetzgebung. Aus diesem Rechte der Raterteilung sollte nun durch die Einführung der konstitutionellen Verfassung nach dem Vorbilde der übrigen deutschen konstitutionellen Monarchieen ein Recht der Zustimmung, der Beschlussfassung werden. So besagte auch die Verordnung über einige Grundlagen der preussischen Verfassung vom 6. IV. 1848, dass den künftigen Volksvertretern die Zustimmung zu allen Gesetzen zustehen sollte. In Erfüllung dieser Verheissung trat dann an Stelle des Wortes „Zustimmung" der Ausdruck „Übereinstimmung", sowohl in § 36 des Entwurfes eines Verfassungsgesetzes für den preussischen Staat, als auch in Art. 60 der oktroyierten Verfassung und in Art. 62 der revidierten Verfassung vom 31. Januar 1850. Es soll der Ausdruck „Übereinstimmung" also nicht mehr besagen als „Zustimmung". Wenn aber der Ausdruck „Übereinstimmung" gleich Zustimmung zu setzen ist, dann steht dem Landtage nur eine die unbeschränkte Gesetzgebungsbefugnis des preussischen Königs einschränkende Beschlussfassung zu, die aber keineswegs dem Willensentschlusse des das Gesetz erlassenden Monarchen gleichwertig zu erachten ist.

c. Der König von Preussen ist Träger der Staatsgewalt.

Wie wir eben erörtert haben, kann die Sanktion der Gesetze, wenn sie überhaupt jemandem zusteht, nur dem Träger der Staatsgewalt zugesprochen werden. Nur er kann einen originären Staatswillen bilden, nur auf Grund seiner staatlichen Machtfülle kann er die verpflichtende Norm gebieten. Wenn nun aber der Nachweis gelingt, dass der König von Preussen die Fülle der Staatsgewalt in seiner Person vereinigt, dann kann diese nicht, wenn auch nur in Hinsicht auf die Gesetzgebungsbefugnis, dem Könige und dem Landtage zu gleichem Rechte zustehen. Damit wäre einerseits der Grundsatz von der Unteilbarkeit der Staatsgewalt verletzt, andererseits würde meines Erachtens auch eine derartige Teilung der Machtsphäre dem Landtage nichts nützen, denn dann würde in gegebenen Fällen und zu gegebenen Zeiten der Monarch über den Kopf der Volksvertretung hinweg Gesetze erlassen, so dass sich unhaltbare Zustände ergeben würden. Steht aber dem Könige von Preussen die Staatsgewalt ganz und ungeteilt zu, dann kann das Recht der Kammern, an der Gesetzgebung mitzuwirken, nur den Sinn haben, dass die Kammern beschränkendes, aber nicht dem Monarchen gleichberechtigtes Organ sind. Daraus würde sich als weitere Folge ergeben, dass in Preussen trotz des Schweigens der Verfassung und trotz des irreführenden Ausdrucks „Überein-

stimmung“ das Sanktionsrecht des Monarchen besteht, und somit auch eine Sanktion der Gesetze in Preussen erforderlich ist. Der Beweis, dass der preussische König Träger der Staatsgewalt ist, und demzufolge dem Gesetzesinhalt verbindliche Kraft erteilt, lässt sich erbringen.

1. Begründung aus der Geschichte des preussischen Staates zur Zeit der Entstehung der Verfassungs-Urkunde.

Es ist gezeigt worden (vgl. S. 21 f.), dass das Wort „Übereinstimmung“ in Art. 62 preussischer Verfassungsurkunde sich sehrwohl in einem anderen Sinne auslegen lässt. Nun folgert aber auch Laband[1]) aus diesem Artikel, „dass die wichtigste aller Verfassungen, die preussische, der Lehre von der Gleichartigkeit der Funktionen folgte“, nämlich der Funktionen, welche der König und der Landtag hinsichtlich der Gesetzgebung auszuüben haben. Man müsse, um die monarchische Stellung des Königs von Preussen zu retten, zu einer Unterscheidung zwischen quoad jus und quoad exercitium juris bezüglich der Gesetzgebung kommen, und so werde die Einheitlichkeit der gesetzgeberischen Gewalt gewahrt. Laband kommt dann zu dem nach seinen Ausführungen recht gezwungenen, aber richtigen Schlusse: „Man konnte sich aber nicht verhehlen, dass auch hier die Sanktion allein einen Entwurf zum Gesetze erhebt, an der der Landtag aber weder quoad jus noch quoad exercitium einen Anteil hat.“ Das letztere ist gewiss richtig, nur hätte es Laband begründen sollen. Sonst bleibt es eine willkürliche Annahme. Gewiss, da, wie wir gesehen haben, nur die Sanktion ein Gesetz schaffen kann, so auch in Preussen. Aber das muss auch bewiesen werden. Viel zu weit geht aber wieder Bornhak als Verfechter des monarchischen Prinzips[2]). Wenn er den König als Subjekt und Quelle aller Herrschaft betrachtet, alle Staatsmacht und alles Staatsrecht mit Fürstenmacht und Fürstenrecht für identisch erklärt, für den einzig richtigen Ausspruch, der das monarchische Prinzip richtig ausdrückt, das Wort Ludwigs XIV.: „L'état c'est moi“ hält, so ist das eine arge Verkennung der Verhältnisse. Denn gerade durch die Einführung der konstitutionellen Verfassung wollte man ja das Fürstenrecht und die Fürstenmacht zum Staatsrecht und zur Staatsmacht umbilden, zu einem Rechte, an dem der Staat, den nicht bloss die Person des Königs darstellt, sondern auch das Volk, teil hat. Der König ist in Preussen, und das ist die herrschende Meinung, nicht absoluter Herrscher. Der König ist nach den Worten Friedrichs des Grossen „der erste Diener des Staates“, also Organ des Staates. Ich kann da auf meine Seite 17 f.

---

[1]) a. a. O. S. 4.

[2]) vergl. Preussisches Staatsrecht, S. 64 u. 65.

gemachten Ausführungen verweisen. Die Organschaft lässt sich mit der Stellung als Träger der Staatsgewalt gut vereinbaren. „Des Königs organische Stellung im Staate ist in der Tat eine so dominierende, einzigartige, dass die Bezeichnung „Herrscher“ für ihren Träger gut gewählt und zutreffend ist[1]). Die Verfassung spricht nirgends von einer Trägerschaft der Staatsgewalt durch den König. Man könnte vielleicht drei Artikel heranziehen, die darauf hindeuten, dass dem Monarchen die Staatsgewalt in Preussen zukommt. Es sind dies die Art. 45, nach welchem „dem Könige allein die vollziehende Gewalt zusteht“, Art 62 „die gesetzgebende Gewalt wird ausgeübt“ und Art. 86 „die richterliche Gewalt wird im Namen des Königs ausgeübt“. In der Tat folgert G. Meyer[2]), dass auch in der preussischen Verfassung in den eben genannten Artikeln ein Hinweis enthalten ist, dass der Monarch Träger der Staatsgewalt ist. Allein diese Folgerung erscheint falsch. Aus der Verfassung ist das nicht ohne weiteres herzuleiten. Sollte der Gesetzgeber die Absicht gehabt haben, durch Art. 45 und 86 den König als den Besitzer der vollziehenden und richterlichen Gewalt zu charakterisieren, so würde er dem König doch auch sicherlich in unzweideutiger Weise die gesetzgebende Gewalt zugesprochen haben, falls dies tatsächlich in seiner Absicht gelegen hätte. Vielmehr scheint gerade die Fassung der betreffenden Artikel gegen diesen Schluss zu sprechen. Denn wenn nach Meyer der Ausdruck „steht zu“, in Art. 45 gleichbedeutend ist mit „ist Träger“, so würde, wie Schmid ganz richtig meint, aus dem dabeistehenden Wörtchen „allein“ mit Rücksicht auf Art. 62 hervorgehen, dass auf diesem Gebiete der König nicht allein Träger der Staatsgewalt ist.

Vielmehr ist mit Schmid anzunehmen, dass in jenen drei Artikeln die drei darin enthaltenen Bestimmungen über die verschiedenen Ausflüsse der Staatsgewalt von einem einheitlichen Gesichtspunkte aus aufzufassen sind, nicht aber so, dass damit einmal der Träger der Staatsgewalt bestimmt werden sollte, ein anderes Mal die ausübenden Organe und endlich drittens sowohl der Träger als die ausübenden Organe. „Steht zu“ in Art. 45 kann mit demselben Rechte wie in „ist Träger“ auch übersetzt werden in „ist Organ“, „ist mit Innehabung betraut“[3]), demnach kann man nicht annehmen, dass in den genannten Artikeln gerade auf den Träger der Staatsgewalt hingedeutet werden sollte, vielmehr handelt es sich hier um den einheitlichen Gesichtspunkt der Bestimmung der Organe der Staatsgewalt. Dafür spricht auch das Vorbild der preussischen Verfassungsurkunde, die belgische, wie sich aus deren

---

[1]) s. Meyer-Anschütz, deutsches Staatsrecht, S. 244.
[2]) Deutsches Staatsrecht, S. 249, Anm. 9.
[3]) vergl. dazu Fr. Schmid, a. a. O. (1901) S. 330 ff.

Art. 26, 29 und 30 in Verbindung mit Art. 25 ergibt. Dieser bestimmt als Eingang zu dem Titel, in welchem Art. 26, 29 und 30 eingeordnet sind:

Tous les pouvoirs émanent de la nation. Ils sont éxercés de la manière établie par la constitution.

Warum nun in die Verfassung etwas hineintragen, was in der Tat in ihre Bestimmungen nicht aufgenommen ist? Dass man aber dem Könige die Sanktion zugesprochen hat und dazu berechtigt gewesen ist, sie ihm zuzusprechen, sucht man darzutun durch den Hinweis auf das monarchische Prinzip in seinen Konsequenzen. Und das mit vielem Rechte! Wie sich die konstitutionellen Monarchieen im Reiche zu dieser Staatsform aus der absoluten Monarchie heraus entwickelt haben, so ist das auch in Preussen geschehen. In der Zeit des Absolutismus war unzweifelhaft der Monarch omnipotent. Die Staatsgewalt stand nur ihm zu. Als dann die konstitutionellen Verfassungen ergingen, da blieb das monarchische Prinzip, soweit es sich mit der reformierten Verfassung vertrug, auch fernerhin in Kraft. Als sich der Wunsch nach einer Verfassung in den dem deutschen Bunde angehörigen Staaten geltend machte, und man auch gewillt war, dem Volke Konzessionen zu machen, bestimmte Art. 52 der Wiener Schlussakte[1]): „Dass, da der deutsche Bund mit Ausnahme der freien Städte aus souveränen Fürsten besteht, dem hierdurch gegebenen Grundbegriffe zufolge, die gesamte Staatsgewalt in dem Oberhaupte desselben vereinigt bleiben muss und der Souverän durch eine landständische Verfassung nur in der Ausübung bestimmter Rechte an die Mitwirkung der Stände gebunden werden kann." Jedenfalls erzeugte der Monarch auf Grund dieser Bestimmung des Art. 57 allein den Staatswillen, auf seiner freien Entschliessung beruhten weiterhin alle staatlichen Willensakte. Die Volksvertretung erhielt zwar eine Beteiligung an der Gesetzgebung eingeräumt, sie wurde aber nicht zum Mitgesetzgeber erhoben. Nach wie vor erschien die Gesetzgebung als das Vorrecht des Monarchen. Aber seiner früheren Unbeschränktheit wurde eine Grenze gezogen. Verpflichtende Kraft jedoch schöpften die ergehenden Gesetze auch zur Zeit der konstitutionellen Verfassung aus dem monarchischen Willen allein. Sollte nun in Preussen anderes Rechtens sein? Hat das in Art. 52 der Wiener Schlussakte geforderte Recht der freien Trägerschaft der Staatsgewalt eine Minderung erfahren oder gar eine Änderung? Hiergegen spricht einmal das alte, zähe Festhalten Preussens an der absolutistischen Verfassung. Solange als möglich hielt man an der nur beratenden Stimme des Volkes fest. Erst im Jahre 1848 wurde eine wahre konstitutionelle Verfassung versprochen und

[1]) vergl. G. v. Meyers Corpus juris conf. Germ., Bd. II, S. 109.

dieses Versprechen auch erfüllt. Jedoch kann bei dem ganzen Verhalten der preussischen Monarchen nicht im entferntesten ein Zweifel darüber bestehen, dass der preussische König den Ständen nur eine unterstützende Stellung gewähren wollte, (vergl. die Ausführungen auf S. 21 f.) und dass er durchaus nicht gesonnen war, die Gesetzgebungsbefugnis mit den Ständen zu teilen. Und nun sollte Preussen, das an den alten Zuständen am längsten festgehalten hatte, über die Befugnisse, welche die anderen Monarchieen dem Volke gewährt haben, noch hinausgegangen sein? Nein, der Monarch sollte auch in Preussen in alter Weise die Fülle der Staatsgewalt in sich vereinigen. Und dass der König auch nur dieser Ansicht war und sich für den Träger der Staatsgewalt hielt, bezeugen seine Worte, als er den Eid auf die neue Verfassung leistete: „Denn in Preussen muss der König regieren, und ich regiere also nicht, weil es mein Wohlgefallen ist, Gott weiss es, sondern weil es Gottes Ordnung ist; darum will ich auch regieren“ [1]).

Und auch die zahlreichen Aussprüche der Parlamentarier in den Verhandlungen der Revisionskammern über die oktroyierte Verfassung bezeichnen den König als den alleinigen Träger der Staatsgewalt, während die Kammern nur beschränkendes Organ sind [2]). Nicht ohne Grund und etwa nur zufällig hat man den Satz in Art. 78 der belgischen Verfassungsurkunde nicht in die preussische aufgenommen:

„Le roi n'a plus d'autres pouvoirs, que ceux, qui lui attribuent formellement la Constitution et les lois particulières portées en vertu de la Constitution méme.“

Die geschichtliche Interpretation zeigt uns, dass wir den König von Preussen als Träger der Staatsgewalt anzusehen haben. Damit haben wir schon einen Beweis geliefert, dass der in Art. 62 gebrauchte Ausdruck „Übereinstimmung“ nicht im Sinne der Gegner eines Sanktionsrechts aufzufassen ist.

2. Die Bestimmung des A. L. R. II. 13 § 1 in Verbindung mit der preussischen Verfassungsurkunde.

So ist denn auch der Gedanke in der staatsrechtlichen Literatur allenthalben zu finden, dass an der Ausstattung des Gesetzesinhalts mit Gesetzeskraft das Parlament in Preussen nicht den geringsten Anteil hat, sondern dass dieses Recht dem Könige allein zusteht. So legt F. A. Chr. (E. v. Stockmar) dem Art. 62 der preussischen Verfassungsurkunde den richtigen Sinn unter, nämlich, dass, obschon Art. 62 den König mit dem Parlament auf eine Stufe zu setzen

[1]) abgedr. b. Fr. Schmid, a. a. O. S. 342.

[2]) vergl. stenographische Berichte über die Verhandlung der Revisionskammern; dazu die reichhaltigen Ausführungen bei Fr. Schmid (1901) a. a. O. S. 653 ff.

scheine, dem Könige allein die gesetzgebende Gewalt zusteht, weil beim Schweigen der Verfassungen das alte Staatsrecht fortdauert. Die preussische Verfassung kennt keine Gewaltenteilung, sondern unterscheidet nur verschiedene Wirkungsweisen der Funktionen der unmittelbaren Staatsgewalt[1]). Für diese richtige Ansicht findet sich neben der historischen Interpretation, aus der sich „die Fortdauer des ältesten Staatsrechts" ergibt, aber auch noch eine positive Vorschrift, aus welcher deutlich erhellt, dass der König von Preussen als Träger der Staatsgewalt, als Sanktionator der Gesetze anzusehen ist, dass seine Funktion bei der Ausübung der Gesetzgebung keine derjenigen der Volksvertretung gleichgeordnete, sondern eine übergeordnete sein muss, dass das Prinzip der Ungeteiltheit und Unteilbarkeit der Staatsgewalt auch in Preussen gewahrt ist[2]). Diese ausdrückliche Bestimmung über die Trägerschaft der Staatsgewalt findet sich im A. L. R. II. 13 § 1: „Alle Rechte und Pflichten des Staates gegen seine Bürger vereinigen sich in dem Oberhaupte desselben." Dieser Satz des allgemeinen Landrechts besitzt noch Geltung. Es wird meines Erachtens wohl niemand behaupten können, dass in der preussischen Verfassungsurkunde alle Befugnisse des Königs und die Voraussetzung und Formen der Ausübung seiner Befugnisse enthalten sind. Durch den Erlass der Verfassungsurkunde ist jene Bestimmung des A. L. R. nicht aufgehoben worden. Wie wir gesehen haben, ist in der Verfassungsurkunde über den Träger der Staatsgewalt keinerlei Bestimmung getroffen. Folglich liegt kein Grund vor, aus der Verfassung heraus die weitere Geltungsdauer der obigen Bestimmung des A. L. R. nicht anzunehmen. Höchstens könnte man, wie Schmid ganz richtig einwirft[3]), behaupten, bei dem Entwurfe der preussischen Verfassungsurkunde habe man sich von dem Begriffe „des Trägers der Staatsgewalt" gänzlich freigemacht. Als ein Argument zur Unterstützung dieser Ansicht könnte man die belgische Verfassung heranziehen, wo von dem Subjekt der Staatsgewalt ausdrücklich gesprochen ist, so dass es wundernimmt, dass die preussische Verfassungsurkunde gänzlich darüber schweigt. Wir haben aber schon oben abgelehnt, dass in Preussen die Lehre von der Trennung der Gewalten zu akzeptieren ist. Besonders aber spricht für die Geltung der betreffenden Bestimmung des A. L. R., dass in der belgischen Verfassung stets eine praesumptio contra regem sich findet, während bei der Bildung der preussischen Verfassung die Annahme einer

---

[1]) in Aegidis Zeitschrift für deutsches Staatsrecht und deutsche Verfassungsgeschichte, Bd. I, S. 199, 200.

[2]) vergl. v. Rönne, das Staatsrecht der preussischen Monarchie, 4. Auflage 1881, S. 131, 151; Bornhak, a. a. O. S. 127; Fleischmann, a. a. O. S. 58.

[3]) a. a. O. (1901) S. 338.

derartigen Vermutung abgelehnt wurde[1]). Dadurch ist das entgegengesetzte Prinzip zum Ausdruck gekommen, eine praesumptio pro rege fixiert. Wenn nun G. Meyer[2]) annimmt, dass der Monarch nicht über, sondern unter der Verfassung steht, dass er alle seine Rechte und Pflichten aus der Verfassung erhalten habe, so setzt er sich in Widerspruch zu der herrschenden Meinung, die dem Könige alle Rechte zuspricht, die ihm die Verfassung nicht ausdrücklich entzogen hat. Daher erklärt sich auch das Bestreben G. Meyers, die Trägerschaft der Staatsgewalt in der Person des Königs aus der Verfassung heraus zu konstruieren, ein Versuch, der aber nicht als gelungen bezeichnet werden darf. Mit warmen Worten wendet sich Zorn gegen die Ansicht Meyers: „So richtig es ist, dass die Volksvertretung ihre Rechte unmittelbar aus der Verfassung hat, so völlig unhaltbar ist diese Behauptung für den König. Das Königtum des grossen Kurfürsten, des grossen Königs und des grossen Kaisers hat sein Recht nicht aus der Verfassung, sondern die Verfassung hat ihr Recht vom Könige[3]).

Also auf Grundlage des alten Königtums erhebt sich die junge Volksvertretung, deren Voraussetzung jederzeit das Königtum bildet[4]). Es ist das alte preussische Recht in Kraft geblieben, soweit sich die beiderseitigen Bestimmungen, nämlich das A. L. R. und die preussische Verfassungsurkunde, nicht im Wege stehen. Nicht auf ein Gebot der Verfassung hin, sondern soweit sie solches nicht verboten hat[5]). Was also dem Könige durch die Verfassung nicht entzogen ist, das hat er behalten. Es kann mithin keine Rede davon sein, dass dem Monarchen die Trägerschaft der Staatsgewalt durch die konstituierende Verfassung genommen ist. Vielmehr ist über diese nicht gesprochen, es tritt daher eine praesumptio pro rege ein. Nach dem A. L. R. hat der König die Fülle der Staatsgewalt in seiner Person vereinigt. Daran hat sich auch nach Erlass der Verfassung nichts geändert. Nach wie vor ist der König von Preussen als der Träger der Staatsgewalt anzusprechen. Es gilt also § 1, 13 II. A. L. R. auch heute noch.

Da dem Könige alle Rechte geblieben sind, wird von einigen Schriftstellern angenommen, dass das Sanktionsrecht des Königs in dem Erlasse eines „veto“ besteht[6]). Das Wesen der Sanktion durch den König darin zu erblicken, ist verfehlt. Freilich wird die

---

[1]) v. Seydel, Staatsrecht, politische Abhandlungen 1902, S. 65.

[2]) Anteil d. Reichsorgane, S. 17, Staatsrecht, S. 244.

[3]) Deutsche Literaturzeitung 1889, S. 1425.

[4]) vergl. Arndt, Hirths Annalen 1886, S. 318.

[5]) Arndt, Begriff der gesetzgebenden Gewalt und der Umfang des Königlichen Verordnungsrechtes (Tübingen 1900) S. 8.

[6]) s. v. Rönne, a. a. O. S. 335, Anm. 1. Schwartz, Komm. zur Verfassungsurkunde für den preussischen Staat (1898).

Ansicht modifiziert, da von einem eigentlichen veto, um mit v. Rönne zu sprechen, die Rede nur dann sein kann, wenn einem andern Subjekte (also dem Landtage) das Recht zum Befehlen und zum Gesetzgeben zusteht. Treffend macht Laband[1]) auf die Unzulässigkeit einer solchen Ausdrucksweise geltend, wonach „der Gesetzgeber Landtag“ an der Ausübung seines Rechtes gehindert, die königliche Befugnis aber unter einen ganz verkehrten Standpunkt gebracht würde.

Dem Könige steht das eigentliche Gesetzgebungsrecht zu. Also kann Art. 62 der preussischen Verfassungsurkunde nur bedeuten, dass Kammern und König zwar beide an der Gesetzgebung teilnehmen, insoweit es die Aufstellung des Rechtssatzes betrifft, und dass der mit der Gesetzgebungsbefugnis betraute Monarch davon keinen Gebrauch machen kann, wenn die Kammern mit der Fixierung des Rechtssatzes nicht einverstanden sind. Eine von der Regierung eingebrachte Vorlage kann daher durch die unveränderte Annahme seitens der Kammern nicht derart mit verbindlicher Kraft ausgestattet werden, dass nur noch die Ausfertigung und Verkündigung hinzuzukommen braucht, um die Untertanen zu verpflichten. Der Monarch kann vielmehr dieser von ihm selbst ausgegangenen Vorlage immer noch die Sanktion, die Ausstattung mit verbindlicher Kraft, verweigern, nicht, weil er die Ausfertigung und damit den Befehl zur Verkündigung nicht erteilt, sondern weil er nunmehr das Gesetz als solches nicht mehr will, wohingegen die Kammern von ihrem einmal erteilten Votum nicht mehr zurückkönnen. Haben sie erst ihre Zustimmung erteilt, so sind sie gebunden, der Monarch hingegen ist bis zum letzten Augenblick frei[2]). Dass die von uns vertretene Ansicht haltbar ist und nur dem Wesen der Monarchie in Preussen entspricht, bekennt auch ein moderner Verfechter der Gewaltenteilung und Gegner des monarchischen Prinzips:

> „Tatsächlich sanktioniert der König von Preussen gerade so, wie die übrigen Fürsten[3]).“

Man wird sich also für eine Sanktioniernng der Gesetze in Preussen zu bekennen haben. Und schliesslich kommt ja auch Kolbow auf Grund falscher Argumente zu einem Schlusse, der sich unserer Ansicht nähert. Wenn dem Könige nach Kolbows Ansicht Zeit gegeben ist, soviel er nur immer begehrt, wenn er bei zweifel-

---

[1]) a. a. O. S. 7.

[2]) Vgl. Fleischmann, a. a. O. S. 58.
„ Bornhak, Preussisches Staatsrecht, Bd. I, S. 127.
„ „ Allgemeine Staatslehre, (1896) S. 170.
„ Schulze, Preussisches Staatsrecht (1872) Bd. I, S. 154, Bd. II, (1877) S. 221 -222.

[3]) Otto Mayer, Verwaltungsrecht, Bd. I.
„ „ Das Staatsrecht des Königreichs Sachsen, in Marquadsens Handbuch des öffentlichen Rechts, Bd. IX (1909) S. 168, 11; 169, 12.

haften Sachen seine Zustimmung verweigern kann[1]), so ist doch das Ergebnis das, dass der König mit seiner Entschliessung immer in der Hinterhand ist. Es rechtfertigt sich die Annahme, dass in den Worten Kolbows das Sanktionsrecht des Königs mindestens verschleiert angedeutet ist.

---

4. Abschnitt.

§ 5.

Erfordernis einer Sanktion der Gesetze nach Reichsstaatsrecht.

a. Geschichtliche Entwickelung des Art. 5 Abs. 1 der Reichsverfassung.

Auch in der Reichsverfassung finden wir nirgends einen Hinweis auf die Sanktion der Reichsgesetze oder auf den Träger der Reichsgewalt. Vielmehr heisst es in Art. 5 der Reichsverfassung: „Die Reichsgesetzgebung wird ausgeübt durch den Bundesrat und den Reichstag. Die Übereinstimmung der Mehrheitsbeschlüsse beider Versammlungen ist zu einem Reichsgesetze erforderlich und ausreichend.“ Auf Grund des Art. 5 Abs. 1 der Reichsverfassung findet man die Ansicht vertreten, dass eine Sanktion der Reichsgesetze gar nicht erforderlich ist, andererseits heisst es in Art. 7 der Reichsverfassung: „Der Bundesrat beschliesst über die dem Reichstage zu machenden Vorlagen und die von demselben gefassten Beschlüsse.“

Aus der zweiten Hälfte dieses Satzes leiten wiederum die Gegner obiger Ansicht die Begründung dafür ab, dass ein Sanktionsrecht des Bundesrates besteht. Tatsächlich ist man auf den ersten Blick geneigt, eine Dissonanz zwischen beiden Artikeln herauszuhören, jedoch bei näherer Untersuchung stellt sich heraus, dass auch in der Reichsverfassung der Ausdruck „Übereinstimmung“ dem Bundesrat und Reichstag einen gleichen Anteil an der Reichsgesetzgebung nicht geben will. Verfolgen wir die Entstehungsgeschichte des Art. 5 der Reichsverfassung, so geraten wir auf Art. 62 der preussischen Verfassungsurkunde und finden, dass derselbe fast wörtlich in die Reichsverfassung aufgenommen ist. Schon daraus lässt sich entnehmen, dass „Übereinstimmung“ in der Reichsverfassung so auszulegen ist, wie in der preussischen Verfassungsurkunde. Ein

---

[1]) s. Kolbow, a. a. O. S. 89.

weiteres Moment fällt für die Ansicht, dass der Ausdruck „Übereinstimmung“ ähnlich wie dort zu interpretieren ist, ins Gewicht. Die Geschichte beweist uns nämlich, dass die Tendenz des Art. 5 vor allem dahin ging, das frühere Einstimmigkeitserfordernis zu beseitigen. Bei der Konstituierung der Bundesreform-Kommission machte der preussische Bundesgesandte am 11. Mai 1866 den Vorschlag[1]): „Einführung einer periodisch einzuberufenden Nationalvertretung in den Bundesorganismus.“ „Durch Beschlussfassung der Nationalvertretung wird auf speziell bezeichneten Gebieten der künftigen Bundesgesetzgebung die erforderliche Stimmeneinheit der Bundesglieder ersetzt.“ Genau dieselben Worte kehren in dem Entwurfe vom 10. Juni 1866 wieder, der von Preussen betreffs Reformierung und Organisation des deutschen Bundes den übrigen Bundesstaaten gemacht wurde. In Art. II hiess es[2]): „Die gesetzgebende Gewalt des Bundes wird von dem Bundestage in Gemeinschaft mit einer in regelmässigen Zeiträumen zu berufenden Nationalvertretung ausgeübt. Zur Gültigkeit des Beschlusses ist die Übereinstimmung des Bundestages mit der Mehrheit der Volksvertretung erforderlich und ausreichend.“ Es sollte eben das im deutschen Bunde insbesondere für alle „organischen Einrichtungen“ geltende Einstimmigkeitserfordernis beseitigt werden, und an dessen Stelle „Übereinstimmung“ zweier Versammlungen treten. Und so ist Art. II des preussischen Entwurfs vom 10. Juni 1866 in seiner revidierten Gestalt in die Verfassung des Norddeutschen Bundes aufgenommen, und es ist erklärlich, dass sich das Wort „Übereinstimmung“ in unserer Reichsverfassung, die sich auf die des Norddeutschen Bundes aufgebaut hat, wiederfindet. Gegen die Auffassung, das Wort „Übereinstimmung“ in dem von uns erörterten Sinne auszulegen[3]), erhebt G. Meyer Bedenken, da Motive zu den Grundzügen nicht veröffentlicht worden sind und es auch leicht die Ansicht und Absicht gewesen sein kann, dass die Worte „Übereinstimmung – ausreichend“ einen Gegensatz zur Präsidialmacht enthalten haben könnten. Allein dieses Bedenken erscheint mir beim Fehlen eines jeden positiven Anhalts dafür doch nicht stichhaltig. Es ist daher mit der gleichen Berechtigung gegen Meyer anzunehmen, dass die Worte „Übereinstimmung – ausreichend“ auf die Majoritätsbeschlüsse von Bundesrat und Reichstag im Gegensatz zur „Einstimmigkeit“ hinzielen.

---

[1]) Abgedruckt bei Hahn, zwei Jahre preussisch-deutscher Politik 1866—67, S. 69.

[2]) Abgedruckt bei Hahn, a. a. O S. 121.

[3]) Vgl. Laband, a. a. O. S. 8; auch Haenel, a. a. O. S. 51; insbesondere die ausführliche Abhandlung bei Fr. Schmid a. a. O. (1899) S. 664 ff.

b. Verhältnis des Art. 5 der Reichsverfassung zu Art. 7.

Wie erwähnt, stützen sich gerade die Gegner einer Sanktion der Reichsgesetze auf den Art. 5 der Reichsverfassung. Gierke[1]) kommt zu dem Resultat, da nach Art. 5 die Übereinstimmung von Bundesrat und Reichstag zu einem Gesetze erforderlich und ausreichend ist, so ist kein Anhalt vorhanden, um in Widerspruch mit dem Wortlaut des Art. 5 den Begriff Sanktion in das Reichsstaatsrecht einzuführen. Ebenso leugnen Affolter[2]) und Kolbow[3]) die Sanktion der Reichsgesetze, besonders der letztere aus dem Grunde, weil derjenige, welcher die Reichsverfassung durchliest, vergeblich nach dem Namen Sanktion suchen wird. Fast mit denselben Worten wendet sich Rosenberg[4]) gegen ein Erfordernis der Sanktion nach Reichsstaatsrecht, „da der Name Sanktion in der Verfassungsurkunde nicht vorkommt".

Aus diesem Grunde darf man aber die Sanktion, die einem Rechtssatze erst verbindliche Kraft verleiht, nicht kurzer Hand ablehnen. Der gegnerischen Ansicht tritt Laband entgegen, indem er die Begriffe „Gesetzesinhalt" und „Gesetzesbefehl" praktisch zur Anwendung bringt. Laband nimmt zunächst an, dass die Mitwirkung von Bundesrat und Reichstag in Art. 5 sich nur auf die Feststellung des Gesetzesinhalts bezieht, und nur hinsichtlich dieser Tätigkeit die Stellung von Bundesrat und Reichstag eine gleichartige ist. Auf diese Weise findet Laband die Erklärung für die Worte „und ausreichend." Danach besteht auch kein Widerspruch mit Art. 2 der Reichsverfassung, wonach die Reichsgesetze ihre verbindliche Kraft durch ihre Verkündigung von Reichswegen erhalten, und mit Art. 17 „dem Kaiser steht die Ausfertigung und Verkündigung der Reichsgesetze zu", wenn man annimmt, dass nach Art. 5 das Gesetz noch nicht zustande gekommen ist. Die Ansicht Labands ist durchaus nicht von der Hand zu weisen, im Gegenteil, sie bringt in diese komplizierte Materie Licht und Klarheit. Allein die Trennung und Scheidung von Gesetzesinhalt und Gesetzesbefehl in der Laband'schen Formulierung haben wir abgelehnt. Wir müssen sie auch im gegebenen Falle ablehnen. Halten wir daran fest, dass in Art. 5 der Rechtssatz formuliert wird, so müssen wir uns aber vergegenwärtigen, dass der Bundesrat wie der Reichstag an der materiellen Feststellung des Gesetzesinhalts teilnehmen und beide somit auch gleichzeitig beschliessen, dass der Rechtssatz, der formulierte Gesetzestext, Gesetz werden solle.

---

[1]) Gierke, deutsches Privatrecht, Bd. I, S. 131.
„ a. a. O. in Grünhuts Zeitschrift.
[2]) a. a. O. S. 69.
[3]) Kolbow, a. a. O. S. 73, 89.
[4]) a. a. O. S. 588.

Grundlegend ist jedenfalls die Erkenntnis Labands, die in Art. 5 der Reichsverfassung einen status legis erblickt. Es bedarf nun der weiteren Erörterung, da ein Rechtssatz, um verbindliche Kraft zu erlangen, mit Rechtskraft auszustatten ist, ob sich in der Reichsverfassung ein Hinweis findet, wonach einem Reichsorgane diese Befugnis zusteht. Man hat der richtigen, wenngleich heftig bestrittenen Ansicht nach diesen Hinweis in Art. 7 der Reichsverfassung gefunden. Der erste Satz des Art. 7 „der Bundesrat beschliesst über die dem Reichstage zu machenden Vorlagen", der erste Beschluss, enthält nach Laband die Zustimmung des Bundesrates zu dem nach Art. 5 festgestellten Gesetzesinhalt, wenn der Reichstag die Vorlage unverändert angenommen hat, während der zweite Satz „der Bundesrat beschliesst über die von dem Reichstage gefassten Beschlüsse," der zweite Beschluss, die Sanktionsbefugnis des Bundesrates ausspricht. Nach G. Meyer enthält der zweite Beschluss Zustimmung und Sanktion zugleich. Jedenfalls ist der Ansicht zu folgen, dass der erste Bundesratsbeschluss die Frage, ob der Gesetzentwurf Gesetz werden solle, zunächst ganz aus dem Spiele lässt. Gierke [1]) erklärt dagegen die Annahme für durchaus unbegründet, dass, wenn einmal ein Gesetzesvorschlag vom Bundesrat ausgegangen ist und der Reichstag ihn unverändert angenommen hat, der Bundesrat über seine bereits gefassten Beschlüsse noch einmal Beschluss fasse, zumal Art. 7 durchaus keinen Anhaltspunkt für eine Sanktion der Gesetze überhaupt und im speziellen für eine Sanktion durch den Bundesrat gewährt. Nun erklärt sich aber Laband mit seinem ganzen Gewicht dafür, dass gerade dieser zweite Beschluss die Sanktion enthalte [2]). Aber Laband hebt hervor, dass dieser zweite Beschluss nur im juristischen Sinne Bedeutung habe, nicht im politischen. Geht nämlich die Initiative, wie es der Regelfall ist, vom Bundesrate aus, dann beschliesst der Bundesrat erst über diese Vorlage und gibt sie dann zur Beschlussfassung dem Reichstage. Nimmt dieser seinerseits die Vorlage unverändert an, dann ist dem Wortlaute des Art. 5 Abs. 1 Genüge getan. Nun aber erhält erst der so beratene Rechtssatz durch den zweiten Bundesratsbeschluss Rechtskraft. War er vorher nasciturus, so ist er jetzt natus.

Soweit Laband, der die Trennung von Gesetzesinhalt und Gesetzesbefehl auch hier konsequent durchführt. Nach ihm ist also die Tätigkeit des Reichstages mit der Zustimmung zu dem Gesetzesentwurf erschöpft, sie beschränkt sich nur auf die Bildung des Gesetzesinhalts. Wie sollte danach auch wirklich der Reichstag auf

---

[1]) a. a. O; a. a. O.

[2]) Laband, a. a. O. S. 31; vergl. Arndt, Staatsrecht d. deutsch. Reiches (1901) S. 180; Zorn, Staatsrecht d. deutsch. Reiches S. 414; v. Rönne, Staatsrecht d. deutsch. Reiches, Bd. II, S. 49; Seydel, Komm. z. Verf. f. d. d. R., Art. 5, S. 108.

den zweiten Beschluss des Bundesrates, welcher ja die Sanktion enthält, irgend einen Einfluss haben?

Nun braucht man aber gar nicht zu der von uns schon früher abgelehnten scharfen Trennung von Gesetzesinhalt und Gesetzesbefehl zu kommen, wenn man mit G. Meyer[1]) den ersten Bundesratsbeschluss noch gar nicht als die Zustimmung zu dem Gesetzesinhalt betrachtet. Geht die Initiative wiederum vom Bundesrat aus, dann hat er über den Gesetzentwurf noch gar keinen Beschluss gefasst, sondern er will lediglich zunächst herbeiführen, dass der Reichstag sich darüber schlüssig werde. Wie in den konstitutionellen Monarchieen die Zustimmung des Monarchen zu den Beschlüssen der Volksvertretung und die Sanktion in einem Akte mit der Ausfertigung zusammenfällt, so ist auch im Reiche das Verhältnis hinsichtlich Beschlussfassung und Zustimmung von Bundesrat und Reichstag das gleiche. Hat der Reichstag einen Beschluss gefasst, geht erst der Bundesrat an die Beschlussfassung nach Art. 7. So kommen wir zu den in Art. 5 Abs. 1 geforderten Mehrheitsbeschlüssen, die beide zu einem Gesetze erforderlich und ausreichend sind. Wenn Laband[2]) dagegen einwendet, dass man vice versa das ebenso vom Reichstage behaupten könnte, dass sein Beschluss auch eine Aufforderung an den Bundesrat wäre, er möchte sich doch einmal mit dem Gesetzentwurf beschäftigen, so ist dieser Einwand nicht haltbar. In Art. 7 Abs. 1 sind dem Bundesrat zwei Beschlüsse zugesprochen, der eine, wonach er über die dem Reichstage zu machenden Vorlagen und der andere, nach welchem er über die von demselben gefassten Beschlüsse beschliesst. Es ist also Laband schon äusserlich entgegenzuhalten, dass die Zustimmung des Bundesrats zu dem Gesetzesinhalt in dem zweiten Beschlusse enthalten sein kann. Wenn Laband die Praxis anführt, nach der in der Regel, also auch „nicht immer" der erste Bundesratsbeschluss sich mit dem Gesetzestexte beschäftigt, so braucht doch dieser Beschluss nicht die Zustimmung des Bundesrats zu dem Gesetzesinhalt zu enthalten. Dafür spricht meines Erachtens nichts. Fällt nun nach Laband[3]) der zweite Bundesratsbeschluss durchaus nicht immer mit dem ersten Beschlusse zusammen, da nach Art. 7 der Bundesrat, wenn von ihm die Initiative ausgeht und der Reichstag den Gesetzesvorschlag unverändert angenommen hat, jetzt noch die Sanktion im zweiten Beschlusse erteilen müsse, kommen dann also die beiden Beschlüsse uno actu nie zusammen, so ist nach der von uns vertretenen Ansicht der zweite Beschluss auch gleichzeitig die Zustimmung zum Gesetzesinhalte, es fällt sonach der zweite Beschluss mit der Zustimmung stets uno actu zusammen. Es hat der erste Bundesratsbeschluss

[1]) Anteil der Reichsorgane, S. 54, 55.
[2]) a. a. O. S. 22.
[3]) a. a. O. S. 30.

in der Tat nur einen rechtlichen Inhalt, der nur darauf hinausgeht, das Gesetzgebungsverfahren in Gang zu bringen, nichts weiter[1]). Hält man daran fest, dass der zweite Bundesratsbeschluss auch zugleich die Zustimmung zu dem vom Reichstage formulierten Rechtssatze ist, dass der erste Beschluss nicht aufzufassen ist als „eine Entäusserung des ihm – dem Bundesrate – an der Bildung des Reichsgesetzgebungswillens zukommenden Anteils", dann ist der von uns vertretenen Ansicht Raum gegeben, dass der Reichstag nicht, wie Laband meint, nur auf die Festsetzung des Gesetzesinhalts beschränkt ist, sondern dass er auch daran teilnimmt, dass der von ihm beratene Gesetzestext verbindliche Kraft erhalte, dann hat der erste Bundesratsbeschluss nur die Bedeutung, über den vorliegenden Gesetzesentwurf „den gesetzgeberischen Willensbescheid des Reichstages herbeizuführen"[2]). Demnach ergibt sich auch die ungezwungene Erklärung des Wortlautes des Art. 5, dass die Übereinstimmung von Bundesrat und Reichstag erforderlich und ausreichend ist.

Ist nun auch in der Reichsverfassung das Wort Sanktion nicht genannt, so braucht es doch nicht, wie Kolbow annimmt, eine unglaublich leichtsinnige und oberflächliche Redaktion zu sein, wenn ein so wichtiger, staatsrechtlicher Akt in die Worte des Art. 7 gekleidet wäre. Schliesslich sei noch auf einen Punkt hingewiesen, den Rosenberg in seiner gegen Laband gerichteten Polemik anführt. Er schreibt:[3]) „Endlich gerät Laband selbst mit seiner eigenen Theorie in Widerspruch, wenn er den Satz aufstellt: Der Bundesrat ist durchweg darauf beschränkt, Beschlüsse zu fassen, dagegen erlässt er niemals formell Befehle. Wenn der Bundesrat überhaupt keine Befehle erlassen kann, so kann er auch keine Gesetzesbefehle erlassen." Rosenberg verkennt Labands Lehre von Gesetzesinhalt und Gesetzesbefehl. Beschränken wir uns auf unsere früher gemachten Ausführungen (s. S. 10 f.), dort haben wir hingewiesen, dass die Form, in der die Sanktion erteilt wird, keine Rolle spielt, dass besonders keine Befehlsform notwendig ist. Die durch einen Bundesratsbeschluss gegebene Sanktion ist deshalb ebenso wirksam, wie die in Befehlsform erteilte Sanktion des Monarchen.

c. Träger der Reichsgewalt ist die Gesamtheit der verbündeten Regierungen, nicht der Kaiser.

Es ist also die Sanktion der Reichsgesetze erforderlich. Die Sanktion ist das Recht des Trägers der Staatsgewalt. Folgt schon aus Art. 7 der Reichsverfassung, dass dem Bundesrat gegenüber dem Reichstag eine höhere Stelle eingeräumt ist, so ergibt sich das

[1]) vergl. Lukas, a. a. O. S. 165 Anm.
[2]) vergl. Frormann, Archiv f. öffentl. Recht, Bd. 14 (1899) S. 62.
[3]) Rosenberg, a. a. O. S. 591.

auch aus seiner Stellung im Reiche. Auch insofern haben wir den Bundesrat als den eigentlichen Gesetzgeber anzusehen. Freilich ist dieses Recht dem Bundesrat nicht unbestritten geblieben. Inhaber der Reichssouveränität ist nach herrschender Ansicht die ideale Persönlichkeit des deutschen Reiches. Träger ist „die Gesamtheit der Oberhäupter der Einzelstaaten[1])", oder nach Bismarck „die Gesamtheit der verbündeten Regierungen". Daraus folgt: Die Gesamtheit der verbündeten Regierungen ist der eigentliche Sanktionator und das Organ, durch das sie sanktionieren lässt, ist der Bundesrat. Nun ist aber von einzelnen Staatsrechtlern dem Kaiser das Sanktionsrecht zugesprochen worden, mit anderen Worten: Der Kaiser wird für den eigentlichen Gesetzgeber gehalten[2]). Fricker stützt seine Ansicht fast ausschliesslich auf die Eingangsformel, während sich Bornhak für ein Sanktionsrecht des Kaisers infolge Gewohnheitsrechts entscheidet. Ihn widerlegt Laband[3]) recht drastisch mit der Bemerkung, dass man „mit so willkürlichen Annahmen alles beweisen könne". Die Eingangsformel der Reichsgesetze bestimmt nun allerdings: „Wir . . . von Gottes Gnaden Deutscher Kaiser . . . verordnen hiermit im Namen des Reiches, nach erfolgter Zustimmung des Bundesrats und des Reichstages, was folgt." Sie scheint die einfache Antwort zu geben: Der Kaiser sanktioniert die Reichsgesetze. Nun erwähnt aber die Reichsverfassung unter dem Titel „Reichsgesetzgebung" die Teilnahme des Kaisers am Gesetzgebungsverfahren in keiner Weise. Nur Bundesrat und Reichstag werden als Gesetzgebungsfaktoren aufgeführt. Man wollte dem Kaiser also offensichtlich keine Mitwirkung einräumen. Art. 5 der Reichsverfassung lehnt sich gewiss an Art. 62 der preussischen Verfassungsurkunde an. Hätte man also dem Kaiser bezüglich der Reichsgesetzgebung dieselbe Stelle einräumen wollen, die der König von Preussen bei der preussischen Gesetzgebung hat, so hätte man ihn sicherlich nicht in Art. 5 der Reichsverfassung unerwähnt gelassen. Wenn Fricker[4]) behauptet, es werde Art. 5 durch Art. 17 der Reichsverfassung so ergänzt, wie Art. 62 der preussischen Verfassungsurkunde durch Art. 45, so ist das unrichtig. Ich verweise auf die Seite 24 gemachten Ausführungen. Der Kaiser wird in der Reichsverfassung nur als das mit der Verkündung der Gesetze betraute Organ erwähnt. Mit Recht macht Laband[5]) darauf aufmerksam, dass man ein Gesetzgebungsrecht des Königs in Preussen nur in Art. 62 der

---

[1]) Brie, Theorie der Staatenverbindungen, S. 126.

[2]) so Bornhak, Archiv für öffentliches Recht, Bd. VIII (1893), S. 425 ff und Fricker, Die Verpflichtung des Kaisers zur Verkündigung der Reichsgesetze, S. 28 und 34.

[3]) a. a. O. S. 32.

[4]) a. a. O. S. 61, 62.

[5]) a. a. O. S. 28, Anm. 1.

preussischen Verfassungsurkunde, nie aber in Art. 45 der preussischen Verfassungsurkunde gesehen habe[1]), dass also auch in Art. 17 der Reichsverfassung ein solches Recht des Kaisers nicht zu erblicken sei. Eine weitere starke Stütze unserer Ansicht finden wir in Art. 5 Abs. 2 der Reichsverfassung. Hier heisst es: „Bei Gesetzesvorschlägen über das Militärwesen, die Kriegsmarine . . . gibt, wenn im Bundesrat eine Meinungsverschiedenheit stattfindet, die Stimme des Präsidiums den Ausschlag, wenn sie sich für die Aufrechthaltung der bestehenden Einrichtungen ausspricht.“ Was sollte nun diese Bestimmung für einen Sinn haben, wenn der Kaiser der eigentliche Gesetzgeber wäre? Steht dem Kaiser ein „liberum veto“ nur für bestimmt bezeichnete Materien zu, dann kann die ratio legis nicht dahin gehen, dass ihm ein solches Recht für alle Materien zusteht. „Die Einräumung dieses Rechts wäre allerdings sinnlos, wenn das Präsidium den von Bundesrat und Reichstag beschlossenen Gesetzentwürfen die Sanktion zu erteilen hätte[2])“. Auch Fricker[3]) gibt zu, dass der Abs. 2 Art. 5 „ein nicht unbeträchtliches Gewicht“ für die herrschende Meinung habe.

Träger der Reichsgewalt ist also die Gesamtheit der Oberhäupter der Einzelstaaten, die Gesamtheit der verbündeten Regierungen. Daher steht dem Kaiser auch nicht die Sanktion der Gesetze zu, sondern dem Bundesrate allein, als dem von der Gesamtheit der verbündeten Regierungen dazu berufenen Organ.

---

5. Abschnitt.

§ 6.

Erfordernis einer Sanktion der Gesetze in Elsass-Lothringen.

Für Elsass-Lothringen konnten bis zum Erlasse des Reichsgesetzes über die Verfassung Elsass-Lothringens vom 31. Mai 1911 (Reichsgesetzblatt Jahrgang 1911 No. 29) einmal im Wege der Reichsgesetzgebung, von Bundesrat und Reichstag, als den gesetzgebenden Faktoren, Landesgesetze erlassen werden, ferner gab es neben diesem Wege gemäss Reichsgesetz vom 2. Mai 1877 eine eigene Landesgesetzgebung, indem der Kaiser mit Zustimmung des Bundesrats und des Landesausschusses das Gesetz erliess. Für die im

[1]) s. aber Fleischmann, a. a. O. S. 58, der in Art. 45 der preussischen Verfassungsurkunde ein Gesetzgebungsrecht des Königs sieht.

[2]) Laband, a. a. O. S. 28.

[3]) a. a. O. S. 8.

Wege der Reichsgesetzgebung zustandegekommenen Gesetze war der Bundesrat Sanktionator. Bezüglich der auf dem Wege der anderen Gesetzgebung erlassenen Gesetze war der Kaiser der Gesetzgeber, der hier eine den Monarchen der konstitutionellen Verfassungen gleichgeordnete Stellung hatte und nur an die Zustimmung des Bundesrats und Landesausschusses gebunden war. Durch das Reichsgesetz vom 31. Mai 1911 sind die bisherigen Bestimmungen bezüglich der Landesgesetzgebung für Elsass-Lothringen aufgehoben worden. Die Landesgesetzgebung regelt jetzt § 5 Art. II des genannten Gesetzes, das bestimmt: „Landesgesetze für Elsass-Lothringen werden vom Kaiser mit Zustimmung des aus zwei Kammern bestehenden Landtages erlassen. Die Übereinstimmung des Kaisers und beider Kammern ist zu jedem Gesetze erforderlich.“ Man hat dem Kaiser damit die gesetzgebende Gewalt zugesprochen. Freilich hat die Bestimmung des Art. I § 1, dass die drei Stimmen des Bundeslandes, mit denen es im Bundesrat fortan vertreten ist, wohl gegen, aber nicht für Preussen abgegeben werden sollen, die Empfindung wachgerufen, dass damit eine Beschränkung der Machtsphäre des Kaisers, des Königs von Preussen stattfinden soll, eine Beschränkung, die natürlich auch auf die Entschliessung des Kaisers und Königs als Gesetzgebers für die Reichslande von Einfluss sein müsste, insofern die drei elsass-lothringischen Bundesratsstimmen gegen Preussen abgegeben werden. Niemand wird bestreiten, dass diese Bestimmung einen höchst wunderlichen Eindruck macht, vor allem in Preussen.

Allein, dass dem Kaiser auch in der neuen Verfassung die dauernde Gewalt gesichert ist, ergibt sich aus Art. II § 1 genannten Gesetzes, wonach „die Staatsgewalt in Elsass-Lothringen der Kaiser ausübt“ und findet ferner ihren Ausdruck darin, dass der Statthalter, der die Bevollmächtigten zum Bundesrat ernennt und instruiert, nur ein Beamter des Kaisers ist und bei Missbrauch jederzeit abgerufen werden kann. Ferner ist auch in der Zusammensetzung der ersten Kammer nach § 6 Abs. III dem Kaiser eine weite Machtbefugnis eingeräumt, da der Kaiser in Elsass-Lothringen wohnhafte Reichsangehörige auf Vorschlag des Bundesrates zu Mitgliedern der ersten Kammer ernennen kann. Also auch nach der neuen Verfassung ist der Kaiser als Träger der Staatsgewalt Gesetzgeber und mithin Sanktionator der Gesetze.

III. Schluss.

§ 7.

Die Sanktion ist nach allem der eigentliche Geburtsakt des Gesetzes. Sie ist der Akt, durch den der Rechtssatz erst mit verbindlicher Kraft ausgestattet wird. Ihr kommt die höchste Bedeutung zu, „als dem Stadium im Gesetzgebungsverlaufe, in dem allein das spezifische Wirken der Staatsgewalt, das Herrschen, zur Geltung kommt".

Mithin ist die Sanktion „der Kernpunkt des ganzen Gesetzgebungsvorganges".

Lebenslauf.

Am 13. Juni 1885 wurde ich, Lothar Wronka, zu Kotzenau als Sohn des Kgl. Sanitätsrats Dr. med. Ludwig Wronka und seiner Ehefrau Luise, geb. Tschirner, geboren. Ich bin katholischer Konfession und preussischer Staatsangehöriger.

Ich besuchte das Kgl. katholische Gymnasium zu Sagan, das ich Ostern 1906 mit dem Reifezeugnis verliess.

Darauf studierte ich sieben Semester Rechts- und Staatswissenschaften, sechs Semester in Breslau und ein Semester in Berlin. In meinem zweiten und dritten Semester genügte ich meiner militärischen Dienstpflicht. — Am 20. Januar 1910 bestand ich die erste juristische Staatsprüfung und am 3. März 1911 das Rigorosum.

Zur Zeit bin ich bei dem Kgl. Landgericht zu Liegnitz als Referendar beschäftigt.